SÍNDIC DE GREUGES
COMUNITAT VALENCIANA

# *Estudio sobre la situación de la vivienda pública en la Comunitat Valenciana*

**Alicante, marzo 2018**

## Índice

**Introducción y planteamiento del Informe Especial** 3

**Estudio sobre la situación de la vivienda pública en la Comunitat Valenciana** 13

I.- Introducción. Ámbito y alcance del informe 17

II.- El parque de vivienda pública y la cobertura de las necesidades en la Comunitat Valenciana y sus áreas 37

III.- La pobreza y su relación con la vivienda: aproximación a las necesidades de vivienda pública en la Comunitat Valenciana 55

III.1. Distribución de renta y pobreza 61

III.2.- Demanda de vivienda y fórmulas de tenencia en la Comunitat Valenciana, sus provincias y áreas 87

III.3.- Análisis de la 'pobreza en vivienda' 103

III.4.- La pobreza energética 139

IV.- La demanda potencialmente resuelta por el mercado 153

V.- Conciliación entre oferta y demanda 169

VI.- Características de los potenciales demandantes de vivienda pública: características de los hogares pobres según la ECV 175

VII.- Medidas de política de vivienda 187

VIII.-Conclusiones 203

**Recomendaciones** 211

**Anexos** 215

**Resumen ejecutivo** I

**Glosario de términos** XXVI

## INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL INFORME ESPECIAL

El artículo 47 de la Constitución española reconoce a «*todos los españoles*» el «*derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada*», estableciendo que con este objetivo «*los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación*».

En los mismos términos se expresa nuestro Estatuto de Autonomía, cuando en su artículo 16 (incluido en el Título II, consagrado a la regulación de los «Derechos de los valencianos y valencianas) prescribe que «*la Generalitat garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos*», indicando a reglón seguido que «*por ley se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente en favor de los jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas, personas afectadas por discapacidad y aquellas otras en las que estén justificadas las ayudas*».

Estas previsiones resultan, por lo demás, plenamente coincidentes con los tratados internacionales suscritos por España, que reconocen, de manera expresa, el derecho a la vivienda de la ciudadanía. En este ámbito, destacan por su importancia y claridad, tanto el artículo 25.1 de la declaración de los Derechos Universal de los Derechos Humanos de 1948, que reconoce a toda persona el derecho «*a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, (…) la vivienda…*», como el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[1], que, reconoce "*el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia*"[2].

---

[1] Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27.
Disponible en http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx (consultado el día 20 de febrero de 2018).

[2] Es preciso destacar, en este punto, que el Comité de Derechos Económicos, sociales y culturales ha aprobado diversas observaciones sobre el derecho a la vivienda, desarrollando el contenido esencial de este derecho (observaciones 4, 7 y 16), que pueden consultarse en https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/cescr/00_1_obs_grales_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html (consultado el día 20 de febrero de 2018).

Con estas disposiciones se consagra en nuestro Ordenamiento el derecho de los ciudadanos a una vivienda, que debe reunir las condiciones de ser «*digna y adecuada*». Como ya en el año 2005 puso de manifiesto esta Institución[3], el derecho constitucional al acceso a una vivienda «*no lo es a cualquier tipo de vivienda, sino a aquella que reúna requisitos de dignidad y adecuación. (…) Todas las personas tienen derecho a acceder a un espacio vital que reúna unas determinadas condiciones de habitabilidad y cuente con unos equipamientos mínimos adecuados, interiores (servicios higiénicos, calefacción, instalación eléctrica…), urbanísticos (abastecimiento de agua, conexión a las redes de alcantarillado, alumbrado público…) y comunitarios (espacios libres y zonas verdes, infraestructura educativa, servicios sanitarios y de asistencia social, equipamientos culturales, etc.)*».

Es preciso tener en cuenta, no obstante, que como expusimos los Defensores del Pueblo en el documento de trabajo correspondiente a nuestras XXX Jornadas de Coordinación, centrado en el estudio de "La vivienda pública en España", en los últimos tiempos estamos asistiendo a un proceso de profunda reformulación del derecho a la vivienda como un auténtico derecho subjetivo de la ciudadanía, cuyo contenido «*debe estar integrado cuanto menos por la garantía de los siguientes derechos concretos contenido en el derecho subjetivo general a la vivienda: derecho de acceso a una vivienda, derecho de asequibilidad de la vivienda, derecho a la conservación de la vivienda y derecho a la calidad de la vivienda*»[4].

En este sentido, por ejemplo, es en el que avanzado la legislación de nuestra Comunitat, la cual reconoce, a través de la ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana (en adelante, LFSV), a «*las personas con vecindad administrativa en la Comunitat Valenciana, que acrediten un mínimo de residencia de un año (…) el derecho a disfrutar de una vivienda asequible, digna y adecuada*» (art. 2 LFSV), imponiendo como obligación correlativa a este derecho, «*la obligación jurídica de la administración autonómica valenciana y de las administraciones locales radicadas en la Comunitat Valenciana de poner a disposición del solicitante la ocupación estable de un alojamiento dotacional, de una vivienda protegida o de una vivienda libre si ello fuera necesario que cumpla con todas las condiciones para garantizar su libre desarrollo de la*

[3] Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, "Informe especial a les Corts Valencianes: El acceso a la vivienda en la Comunidad Valenciana por los colectivos sociales más desfavorecidos", Alicante, Octubre 2005, pág. 8.
[4] XXX Jornadas de Coordinación de los Defensores del Pueblo de España: "La vivienda pública en España", 2015, pág. 9.

*personalidad, su derecho a la intimidad y el resto de derechos vinculados a la vivienda*» (art. 3 LFSV)[5].

Desde otro punto de vista, junto al contenido principal de este derecho a la vivienda, el Síndic de Greuges siempre ha considerado necesario poner el acento, y así lo ha hecho de manera constante a través de las resoluciones que ha venido dictando sobre esta materia, en el hecho incontestable de que garantizar la efectividad del derecho a la vivienda constituye uno de los objetivos esenciales que debe perseguir todo estado del bienestar, dada la enorme incidencia que el mismo tiene, a su vez, para asegurar la efectividad del resto de derechos fundamentales que se reconocen a los ciudadanos. Y es que, en efecto, la garantía de este derecho condiciona el disfrute de otros derechos constitucionales y su desprotección sitúa a la persona y a la unidad familiar en una situación de exclusión respecto del grupo social mayoritario. Derechos constitucionales como la salud, la intimidad, el libre desarrollo de la personalidad, la educación o el disfrute de un medio ambiente adecuado, requieren de un modo decisivo el previo acceso por parte de la persona a una vivienda digna y adecuada.

Como han puesto de manifiesto los procesos económicos de grave crisis que nuestra sociedad ha padecido recientemente, la tenencia de una vivienda (entendiendo por tal tanto el acceso a la misma, como la capacidad para mantenerse en su posesión)[6] actúa como un factor determinante para la protección de amplios sectores de la población frente a situaciones de pobreza y de exclusión social y, desgraciadamente y en sentido contrario, hemos constatado que la pérdida de la vivienda ha situado a lo largo de estos años a muchos valencianos y

---

[5] En este sentido, es preciso tener en cuenta que la LFSV fue mucho más ambiciosa en la configuración de un verdadero derecho subjetivo a la vivienda, reconociendo en su artículo 6 que «*1. Todas las personas, en ejercicio de la acción pública en materia de vivienda, pueden exigir ante los órganos administrativos y jurisdiccionales competentes el cumplimiento de la normativa en materia de vivienda*».
Esta previsión no resulta contemplada en el presente informe, en la medida en la que, como es sabido, la misma se encuentra suspendida en su vigencia como consecuencia de la admisión a trámite por el Tribunal Constitucional de un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno (recurso de inconstitucionalidad número 5425-2017; admitido a trámite por providencia del TC de 28 de noviembre de 2017, publicado en el BOE del lunes 4 de diciembre de 2017).

[6] Como recuerda en este sentido el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, «el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado que el derecho a una vivienda adecuada no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte», destacando que el derecho a la vivienda contiene otros derechos, entre los que se encuentran la seguridad de la tenencia; la restitución de la vivienda, la tierra y el patrimonio; el acceso no discriminatorio y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada y la participación en la adopción de decisiones vinculadas con la vivienda en el plano nacional y en la comunidad, (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: "El derecho a una vivienda adecuada", en http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf (consultado el día 20 de febrero de 2018).

valencianas en una situación de extrema pobreza, privándoles de la efectividad y el disfrute de los derechos fundamentales más básicos.

Configurado como un derecho de primer orden, a cuya satisfacción deberían ir encaminadas de manera prioritaria las políticas públicas, el estudio de los expedientes de queja que la ciudadanía ha presentado ante esta Institución a lo largo de los últimos años, nos ha hecho alcanzar la conclusión de que, no obstante, el derecho a una vivienda digna continúa siendo, en la actualidad, una cuestión que dista de ser real y efectiva.

A pesar de la proclamación constitucional del derecho a una vivienda digna y el desarrollo legal que el mismo ha experimentado desde entonces, con el diseño y puesta practica de diferentes políticas públicas tendentes a garantizar su efectividad, lo cierto es que el análisis de la realidad que nos muestran los expedientes de queja tramitados, pone en duda la eficacia y efectividad de las actuaciones desplegadas por los poderes públicos en este ámbito desde la aprobación de nuestro texto constitucional.

En este sentido, es preciso destacar que, si bien es cierto que la crisis económica tuvo el efecto de situar la "problemática de la vivienda" en el primer plano del debate social y político, la sensación que se extrae de nuestra experiencia diaria es que la misma no vino sino a evidenciar y potenciar unas carencias que presentan el carácter de estructurales y que guardan una relación directa con los déficits de las propias políticas de vivienda y el diseño que a las mismas se ha dado en los últimos lustros.

En este sentido, entendemos que la incapacidad del parque de vivienda pública para absorber la demanda existente, guarda una estrecha conexión con la filosofía que tradicionalmente ha movido las políticas públicas en este ámbito; políticas que han primado como objetivo (en consonancia con lo que era y aún hoy continuando siendo, una concepción social en España) el acceso de las clases medias a la vivienda en régimen de propiedad[7].

---

[7] Hay que tener presente que, como indica en este sentido certeramente el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, «*el derecho a una vivienda adecuada NO es lo mismo que el derecho a la propiedad. A veces se cree que el derecho a una vivienda adecuada equivale a un derecho a la propiedad o al derecho de propiedad. Hay quienes también aducen que el derecho a una vivienda adecuada amenaza al derecho a la propiedad (…). El derecho a una vivienda adecuada es más amplio que el derecho a la propiedad, puesto que contempla derechos no vinculados con la propiedad y tiene como fin asegurar que todas las personas, incluidas las que no son propietarias, tengan un lugar seguro para vivir en paz y dignidad. La seguridad de la tenencia, que es la piedra angular del derecho a una vivienda adecuada, puede adoptar diversas formas, entre ellas el alojamiento de alquiler, las viviendas cooperativas, los arrendamientos, la ocupación por los propietarios, el alojamiento de emergencia y los asentamientos improvisados. Como tal, no está limitada al otorgamiento de un título jurídico formal. Dada la amplia protección que brinda el derecho a una vivienda adecuada, prestar atención sólo al derecho a la propiedad podría en realidad conducir a la violación del derecho a una vivienda adecuada, por ejemplo mediante l desalojo forzoso de habitantes de tugurios situados en terrenos privados. Por otro lado, la protección del derecho a la propiedad podría ser fundamental para asegurar que ciertos grupos puedan disfrutar*

Y es que, concebida fundamentalmente como un elemento de la política económica y diseñada para ser puesto al servicio del objetivo de facilitar el acceso a la vivienda en régimen de propiedad al gran sector de las clases medias, la función social de permitir el acceso a una vivienda digna a los sectores más desprotegidos de la sociedad, quedó en un segundo plano[8].

Fruto de esta concepción es que la política de vivienda en España, y también en la Comunitat Valenciana, haya priorizado tradicionalmente la intervención a través de ayudas para el acceso a la vivienda propia en régimen de propiedad, frente a otras políticas, como podrían ser la potenciación del acceso en régimen de alquiler o la constitución de un parque de vivienda destinado a satisfacer, de manera rotatoria, el derecho a la vivienda de las personas que, por su situación social y económica, no puedan acceder a la misma en un momento determinado.

En este sentido, es preciso tener en cuenta que estas políticas de vivienda han contribuido a la salida de la vivienda con algún grado de financiación pública (especialmente en el caso de las denominadas VPO) a manos privadas y, con ello, su exclusión del sistema, provocando que el parque de vivienda pública, como señalábamos, sea en general de tamaño reducido, al menos para situaciones de crisis como la que hemos padecido. A diferencia de los países de nuestro entorno, las políticas de rehabilitación de la vivienda existente y el acceso a la vivienda pública en régimen de alquiler, que asegura la satisfacción del derecho del ciudadano, pero mantiene el recurso en manos de la Administración pública para su posterior reutilización por otros ciudadanos, han resultado cuanto menos que anecdóticas, al menos hasta fechas muy recientes.

Por otra parte, esta vinculación de la política de vivienda a la política económica y la concepción de aquella como un bien de consumo, ha terminado redundando en el hecho de que el parque de vivienda pública sea insuficiente para atender a la demanda de vivienda de los sectores más desprotegidos, especialmente en una etapa de crisis económica, pero no tan sólo en este momento. De esta forma, el trabajo diario del Síndic de Greuges en materia de vivienda sigue estando constituido principalmente por las reclamaciones de ciudadanos y ciudadanas valencianas que, exponiendo a la administración competente la situación de desprotección que

---

*de su derecho a una vivienda adecuada. Por ejemplo, el reconocimiento de la igualdad de derechos de los cónyuges a los bienes del hogar es con frecuencia un factor importante para asegurar que las mujeres tengan un acceso no discriminatorio y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada*» (Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *El derecho…*, ob.cit., págs. 8 y ss).

[8] Buen ejemplo de la importancia de este elemento, su carácter estructural y su no conexión directa, por ello, con el proceso de crisis económica, es que esta cuestión ya suscitó el interés del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana en los años anteriores a la citada crisis, dando lugar al mencionado "Informe Especial presentado a las Cortes Valencianas: El acceso a la vivienda en la Comunidad Valenciana por los colectivos sociales más desfavorecidos», en octubre de 2005 (Este documento se puede consultar en http://www.elsindic.com/wp-content/uploads/2005/03/informe_especial_acceso_vivienda.pdf).

padece por no poder acceder a una vivienda por sus propios medios, deben esperar largos años para lograr (en el mejor de los casos) la adjudicación de una vivienda pública y, en todo caso, esperar la respuesta de la administración, la mayor parte de las veces sin que le sea facilitado un recurso de emergencia alternativo, que en general no existe.

Del mismo modo, la filosofía que ha alimentado estas políticas de vivienda ha determinado que las mismas hayan sido concebidas como políticas destinadas a dar acceso a la vivienda, desconectando la misma de las acciones de acompañamiento social precisas para garantizar el mantenimiento del disfrute y la inserción (social, laboral…) del beneficiario que coadyuve a este objetivo. En este sentido, el derecho a la vivienda queda reducido, *de facto*, al derecho *de acceso* a la vivienda, no garantizándose plenamente los otros aspectos del derecho a la vivienda que hemos entendido situado en el seno de su contenido esencial y, especialmente, el derecho al mantenimiento de la vivienda.

Este aspecto, que resulta crucial desde nuestro punto de vista en el diseño de una política de vivienda, ya fue puesto de manifiesto por el Síndic de Greuges con ocasión de la elaboración del Informe Especial presentado a Les Corts sobre «*El papel de los servicios sociales generales en la lucha contra la pobreza y la exclusión social en los municipios valencianos durante la crisis. La visión de los equipos profesionales*»[9]. En este punto, ya se señalaba como conclusión del informe (Conclusión 4.11, pág. 46),

> «*50. Las dificultades relacionadas con la vivienda y el alojamiento han sido un elemento transversal en las problemáticas generadas durante la crisis y recibidas en los servicios sociales, con un impacto devastador para familias y personas. A la pérdida de la vivienda por ejecuciones hipotecarias debidas a la imposibilidad de hacer frente a las deudas contraídas por familias que perdieron el empleo y apenas tienen recursos para subsistir, se suman las dificultades para hacer frente a los suministros básicos como agua, luz, gas, comunidad, generándose situaciones de hacinamiento o de regreso al domicilio de la familia ascendente por parte de familias enteras con menores a su cargo, derivando en alteraciones graves en la*

[9] Síndic de Greuges: *El papel de los servicios sociales generales en la lucha contra la pobreza y la exclusión social en los municipios valencianos durante la crisis. La visión de los equipos profesionales*, Enero, 2017. Disponible para su consulta en http://www.elsindic.com/wp-content/uploads/2017/03/635_SINDIC-libro-Pobreza-CAST.pdf).

*convivencia y aparición de adicciones junto con problemas emocionales que en algunos casos son similares al estrés postraumático.*

*51. La magnitud de este problema ha excedido con mucho las posibilidades y recursos de los servicios sociales municipales, que han visto desmoronarse a familias enteras con menores a su cargo sin posibilidad de intervención alguna. Al mismo tiempo, muchas de esas familias afectadas por desahucios y que se han visto en la calle carecían de alternativas habitacionales, por lo que han tenido que acudir a soluciones extremas, como la ocupación de viviendas vacías o compartir otras viviendas en condiciones de hacinamiento.*

*52. Frente a ello, no solo se ha carecido de viviendas de emergencia, sino que incluso una parte del parque público de viviendas sociales de la Generalitat Valenciana en numerosos municipios se encuentra cerrada, vacía y sin ocupar porque muchas de estas viviendas están deterioradas y necesitan reparaciones para las que no han existido recursos, lo que contribuye a dañar el espacio público, urbano y social en muchos de estos barrios.*

*53. La extensión de una mayor precariedad laboral, bajos sueldos, contratos inestables y desempleo de larga duración para importantes colectivos sociales dificulta el acceso a una vivienda, que sigue siendo un bien social básico que, además de ofrecer alojamiento, es un instrumento fundamental para proporcionar elementos de socialización e inclusión esenciales en barrios, pueblos y ciudades*».

Finalmente, la implementación de una política de vivienda basada en los objetivos descritos ha conducido a que el fenómeno de la vivienda vacía (pública y privada) haya adquirido unos contornos que, aunque de difícil cuantificación, resultan llamativos y preocupantes en un contexto de carencia de vivienda pública suficiente para atender la demanda de la ciudadanía.

Frente a esta realidad, los Defensores del Pueblo hemos insistido en el hecho de que «*en nuestro modelo de Estado social no cabe la existencia de personas excluidas del derecho a la vivienda, como no cabría la exclusión de derechos tales como la educación, a la protección a la salud o a un régimen público de Seguridad Social*»[10] y, con ello, el Síndic de Greuges no

[10] XXX Jornadas de Defensores del Pueblo: "La vivienda pública en España", ob.cit., pág. 9.

puede sino seguir poniendo el acento en la estrecha vinculación que debe existir entre la política de vivienda y las políticas sociales.

Como acertadamente asume en este sentido la LFSV, «*la actividad dirigida a posibilitar el derecho a una vivienda asequible, digna y adecuada se considera como un servicio de interés general*» y, en esa medida, consideramos que debería centrar sus objetivos y esfuerzos en garantizar la efectividad de los derechos que hemos indicado que constituyen su contenido esencial (acceso, asequibilidad, conservación y calidad) por parte de las personas que no pueden verlos garantizados por sus propios medios recurriendo al mercado.

Es preciso notar que esta orientación es acorde con lo prevenido en el propio Estatuto de Autonomía de nuestra Comunitat (en el que el artículo 16 contempla de manera expresa, según hemos visto, a los colectivos más vulnerables en materia de pobreza asociada a la vivienda), como con los mandatos de la reciente LFSV (cuyo artículo 2 señala expresamente que «*las administraciones públicas garantizarán la efectiva satisfacción del derecho a una vivienda asequible, digna y adecuada a aquellas unidades de convivencia que, por sus ingresos u otras circunstancias, no pueden acceder a ella en condiciones de mercado*»).

En definitiva, como en el caso del resto de políticas sociales, la política de vivienda debe encontrar su objetivo prioritario en la atención a la situación de los colectivos más vulnerables y en riesgo de exclusión social y, en esta medida, en la creación y mantenimiento de los medios personales y materiales que resulten precisos para atender la demanda real y potencial en vivienda, conjugando con ello el riesgo de pobreza asociada a la vivienda. Es preciso destacar que, en este sentido, se pronuncia por lo demás la LFSV, cuando en su artículo 2, al abordar la carencia de un adecuado stock de viviendas públicas con los que atender la demanda de los colectivos más vulnerables en materia de vivienda, indica que «*la administración adoptará las medidas necesarias de ampliación del parque público de vivienda para revertir esta situación de manera progresiva*» y en su artículo 3 establece que «*los poderes públicos con competencias en materia de vivienda adoptarán, con la debida diligencia y dentro de los límites de los recursos de que se disponga en las partidas presupuestarias destinadas a políticas de vivienda, todas las medidas precisas para lograr progresivamente y por todos los medios apropiados, la plena efectividad del derecho a la vivienda para garantizar la efectiva prestación de este servicio, ya sea directamente o en colaboración con la iniciativa privada.*

*A tal fin, los presupuestos de la Generalitat contemplarán las dotaciones apropiadas para asegurar la efectividad del derecho a la vivienda asequible, digna y adecuada y el buen*

*funcionamiento del servicio de interés general vinculado, que garantiza el disfrute del derecho a la vivienda en un plazo razonable en el marco de un servicio de calidad».*

Partiendo del análisis realizado hasta este momento, resultado de la experiencia acumulada tras años de tramitación de reclamaciones ciudadanas en materia de vivienda, y de la participación, como se ha señalado, en distintos foros especializados y, muy especialmente, en las XXX Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, consagrada al análisis y reflexión sobre esta materia, el Síndic de Greuges decidió incoar en el año 2016 una queja de oficio (referenciada con el número 201600306, de oficio nº 2), destinada a analizar "La situación de la vivienda pública en la Comunitat Valenciana", en la que encuentra su origen el presente Informe especial presentado a Les Corts.

El objetivo de este estudio se sitúa, en primer lugar, en la realización de una foto fija, como su nombre indica, de la situación en la que se halla la vivienda pública en la Comunitat Valenciana, entendiendo por tal la vivienda que se encuentra gestionada por las administraciones públicas con competencias en la materia; y ello desde un doble punto de vista: tanto la situación de la oferta de vivienda pública, como el estado de la demanda de la misma.

En relación con el análisis de este último factor (demanda de vivienda) y desde la consideración de la política de vivienda como un instrumento más de la política social destinada a proteger a los sectores más desfavorecidos, entendemos que la planificación de aquélla requiere -como elemento imprescindible- conocer, no sólo cuál es la demanda *actual* de vivienda pública, sino también y especialmente, en qué niveles es lícito situar una *potencial* demanda de vivienda pública en caso de deterioro o colapso económico, con la finalidad de programar y ejecutar unos instrumentos de intervención y, en especial, un parque público de vivienda acorde a dichas exigencias que, como se ha señalado, no deje a nadie excluido del disfrute del derecho a la vivienda, especialmente en los casos más necesarios, como son los casos de crisis económica.

La idea de la que se partía, por lo tanto, era la necesidad de caracterizar dos grandes grupos de demandantes de vivienda; en primer lugar, aquellos que *ya* presentan en la actualidad una situación de pobreza en vivienda y que, por ello, son demandantes de vivienda pública; y, en segundo lugar, la de aquellos hogares que, no siendo actualmente pobres en vivienda, se sitúan en unos márgenes de renta cercanos a la pobreza en vivienda y que, dependiendo de la situación del ciclo económico, podrían convertirse en demandantes de vivienda y, con ello, en sujetos necesitados de la acción de la política social de vivienda, respecto de los cuales es

preciso diseñar hoy recursos y mecanismos de protección que permitan la atención de sus necesidades en vivienda en el que caso de que estas se materialicen. Entendemos que esta análisis es vital si se tiene en cuenta que uno de los principales factores de protección frente a la pobreza en vivienda durante el periodo de crisis económica (la tenencia de la misma en régimen de propiedad) ha disminuido como consecuencia de la misma, tal y como demuestra el aumento de hogares valencianos que viven en régimen de alquiler, desapareciendo su capacidad protectora en futuros escenarios de colapso económico.

El objetivo final del estudio, lógicamente, se situó en la comparación de las variables estudiadas (oferta y demanda) y, merced a ello, en la obtención de conclusiones útiles para el diseño, por parte de las administraciones competentes, de una política social de vivienda. Se buscaba arrojar luz a cuestiones transcendentales para la política social de vivienda, como cuántos son los demandantes actuales y futuros de vivienda, qué tipología y necesidades en vivienda presentan, dónde se ubican y, por lo tanto, dónde se debe construir las viviendas sociales destinadas a satisfacer sus necesidades, cuál es el nivel exacto de pobreza en vivienda y pobreza asociada a la vivienda de los hogares valencianos, entre otras cuestiones.

Con la finalidad de abordar estas cuestiones, el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana encargó al equipo dirigido por la Profesora Dra. Paloma Talltavull, del Instituto de Economía Internacional de la Universidad de Alicante, la elaboración del estudio económico de las cuestiones enumeradas.

Estudio que, a continuación, se reproduce íntegramente, como fundamento de las recomendaciones con las que concluirá en su último apartado, el presente informe especial.

En todo caso, en la parte final del presente informe especial, el lector encontrará como adenda al mismo, un resumen ejecutivo, elaborado por los redactores del estudio, que extrae los principales datos y conclusiones contenidas en éste y un glosario, destinado a definir los términos, fundamentalmente económicos, empleados en su elaboración.

# *Estudio sobre la situación de la vivienda pública en la Comunitat Valenciana*

**Equipo de la Universidad de Alicante**

**Directora: Paloma Taltavull de La Paz**

**Equipo de investigación:**
**Francisco Juárez**
**Magdalena Teska**
**Ana María Martínez**
**Antonio Escudero**

**Índice**

I.- Introducción. Antecedentes y ámbito del informe 17

I.1. Una descripción de las fases en la crisis económica y sus efectos sobre el mercado de la vivienda 19

- Los efectos sobre el mercado residencial y la vivienda pública 21
- Los efectos sobre la pobreza 25
- La distorsión en los mercados como resultado de la crisis 30

I.2. Alcance y definición 35

II.- El parque de vivienda pública y la cobertura de las necesidades en la Comunitat Valenciana y sus áreas 37

- Introducción 39
- El parque de viviendas públicas 40
- Las fórmulas de uso 42
- Viviendas vacías y ocupación ilegal 45
- Estado de las viviendas 46
- Estado de las viviendas y ocupación 47
- Viviendas por características 49
- Resumen 52

III.- La pobreza y su relación con la vivienda: aproximación a las necesidades de vivienda pública en la Comunitat Valenciana 55

III.1. Distribución de renta y pobreza 61

III.1.1 La renta y su distribución en la Comunitat Valenciana y sus regiones 63

- La medición de la distribución de la renta 70

III.1.2 La medición de la pobreza 77

- Cuantificación del número de hogares pobres 80
- La distribución geográfica de los hogares pobres 82
- Distribución entre hogares pobres y no pobres 83

III.2.-Demanda de vivienda y fórmulas de tenencia en la Comunitat Valenciana, sus provincias y áreas 87

- Pagos por vivienda y pobreza, evolución temporal 95
- Detalle territorial 99

III.3.-Análisis de la 'pobreza en vivienda' 103

1. Análisis de la 'pobreza en vivienda' ex - ante 105
2. Análisis de la 'pobreza en vivienda' ex - post 114

2.1 Descripción y medición agregada de los índices de pobreza en vivienda 115
2.2 Hogares afectados en número 120
3. Análisis comparativo y aproximación empírica a la pobreza 127
3.1 Accesibilidad por fórmulas de tenencia 130
3.2 La probabilidad de caer en la pobreza 135
III.4.-La pobreza energética 139
1. Concepto general de pobreza energética y medición 141
2. Metodología de cálculo 144
3. La pobreza energética por áreas en la Comunitat Valenciana 146
4. Pobreza energética por tenencia de vivienda 148
5. Pobreza energética y pobreza general 150
6. Conclusiones 151

IV.- La demanda potencialmente resuelta por el mercado 153
1. Demanda de primer acceso. Análisis ex - ante 157
2. Demanda cubierta por el mercado. Análisis ex - post 163

V.- Conciliación entre oferta y demanda 169

VI.- Características de los potenciales demandantes de vivienda pública: características de los hogares pobres según la ECV 175
1. Tipo de hogar 177
2- Tamaño del hogar 183

VII.- Medidas de política de vivienda 187
1. Necesidades identificadas y medidas de política 191
2. Medidas sobre la oferta 193
3. Medidas sobre la demanda 195
4. El gasto en vivienda de las AAPP 198

VIII.- Conclusiones 203

Referencias 209

# I.- Introducción. Antecedentes y ámbito del informe

El objetivo de este informe es conocer la situación de la vivienda pública utilizada para fines sociales en la Comunitat Valenciana y la demanda a la que da cobijo. Igualmente, el informe evalúa la situación de la pobreza en vivienda como un indicador que aproxima la demanda potencial de vivienda para los hogares más desfavorecidos y la probabilidad de aumento de esa necesidad ante un shock económico inesperado.

Aunque éste es el objetivo principal, el informe también evalúa en profundidad la distribución de la renta, la pobreza y la pobreza en vivienda mediante un análisis desagregado geográficamente que ha sido posible gracias a una segmentación regional de la muestra para la Comunitat Valenciana de la Encuesta de Condiciones de Vida.

Como vivienda pública se entienden las unidades que se encuentran a disposición de las distintas AAPP para llevar a cabo su política social de apoyo a los hogares que no tienen recursos, con el fin de cubrir la necesidad residencial de aquellos que no cumplen los requisitos para la asignación a través del mercado. Esto implica que no están incluidas las VPO o las viviendas construidas con intervención de la Administración Pública para la venta pero que utilizan el mercado como mecanismo de asignación.

La razón del interés en el análisis de la vivienda pública proviene de la complejidad que ha alcanzado el fenómeno de la pobreza y su vinculación con la disponibilidad de una vivienda así como de estudiar en qué medida la política llevada a cabo en las AAPP ha podido jugar un papel relevante para reducir la penuria tras la crisis económica. Tradicionalmente, la necesidad de apoyo público para disponer de una vivienda se ha instrumentado en dos líneas regulatorias. La primera ha sido la política de Vivienda general, asociada a la eventualidad de disponer de una renta insuficiente para cubrir los gastos residenciales básicos, que incluye las actuaciones de política de viviendas en las que se ha requerido que el hogar objetivo demostrase unos ingresos con los que pudiese sostener, con ayuda pública, los pagos por vivienda. La segunda ha sido la política social de cobertura residencial, más dispersa en la regulación (y en los presupuestos), cuyo objetivo ha sido cubrir las necesidades residenciales básicas a aquellos hogares con situación de falta absoluta y sistemática de ingresos como resultado, entre otros, de la falta de empleo. En estos casos, la ausencia de ayuda o cobertura pública hace que los hogares caigan en la pobreza absoluta pudiendo llegar a estar 'sin techo' o con fuertes dificultades

para cubrir sus necesidades con infravivienda generando situaciones de elevada densidad de ocupación residencial. Así como la primera línea está ampliamente documentada dada la relevancia (más en cuanto a organización que en cuanto a presupuesto) de los distintos Planes de Vivienda, la segunda se encuentra difusa en múltiples regulaciones y normalmente relegada a su gestión a nivel municipal, razón por la que este informe se centra en ella.

La crisis financiera que estalló en 2007 y, con mayor virulencia, una política de austeridad que afectó a los mecanismos económicos de transmisión de renta y contribuyó a la generalización del desempleo a partir de 2011, aceleraron un proceso desconocido en España por el que hogares con nivel de renta medio y medio-alto quedaron sin ingresos, muchos de ellos perdiendo las viviendas y cayendo en situaciones de máxima pobreza[1]. Igualmente, hogares con vivienda en propiedad formados por mayores (muchos retirados) que habían respaldado a los miembros jóvenes en sus negocios poniendo como garantía sus viviendas, también las perdieron. El aumento del número de desahucios en España puso de manifiesto este problema reflejando la aparición de una nueva forma de pobreza, ligada intensamente a la crisis y asociada a la vivienda. La evolución tras la crisis también mostró la relevancia que ha tenido la vivienda en propiedad completamente pagada para dar cobertura a los hogares más penalizados, evitando que el efecto de la extrema pobreza fuera mayor de lo que lo ha sido.

La complejidad de este fenómeno, y su alcance, han sido la razón por la que se realiza este estudio aplicado a la Comunitat Valenciana. La gestión de estas situaciones de extrema pobreza entra dentro del ámbito de la política social y ha venido siendo realizada en España por las autoridades municipales y las ONGs. El aumento en las necesidades residenciales durante la crisis y la distorsión que ha experimentado el mercado residencial con ella, han podido desbordar la capacidad pública de gestión, en un fenómeno que es muy poco visible con las estadísticas, aunque real y reconocido socialmente, reflejado indirectamente en las crecientes tasas de pobreza.

La recuperación de la economía desde 2014 ha podido resolver parte del problema al retornar la capacidad de pago a hogares que han 'aguantado' los largos seis años de crisis. Sin embargo, la evaluación de la situación es fundamental ante una eventual

[1] Además, dada la paralización de la demanda derivada de estos shocks, los hogares con riqueza en vivienda no pudieron monetizarla vendiendo sus viviendas, con lo que las situaciones de incapacidad de pago en hogares con riqueza residencial, aparecieron como un fenómeno nuevo en el mercado español.

reiteración de la recesión que podría generar un nuevo shock con resultados similares. Esta es la razón por la que se evalúa la situación de pobreza en vivienda en este trabajo.

Antes de desarrollar el análisis, parece conveniente realizar una descripción de las fases que han generado la situación de crisis profunda. Es importante saber por qué la crisis financiera ha afectado de forma tan intensa al mercado de la vivienda; cómo ha interferido en su mecanismo de mercado reduciendo su actividad y cómo la evolución de la economía ha penalizado el empleo generalizando los impagos de vivienda que han acentuado el problema de la pobreza en vivienda. La situación en la Comunitat Valenciana difiere de la media del territorio español por el hecho de que sus mercados de viviendas atraen múltiples demandas de forma masiva, especialmente en el sur y en las costas, lo que genera unos mecanismos que son dispares y provocan una mayor complejidad a la hora de comprender el porqué de su evolución y sus implicaciones sobre la población residente.

## I.1. Una descripción de las fases en la crisis económica y sus efectos sobre el mercado de la vivienda

Se conoce como la Gran Recesión al proceso de crisis iniciado en 2007-2008 y continuado hasta 2013-4 en los mercados de capitales globales por la pérdida de confianza en sus mecanismos propios (en la fijación de sus señales de mercado como rentabilidad, riesgo y garantía), lo que provocó una fractura en su funcionamiento plasmada en la reducción del flujo de capitales internacional, especialmente hacia los países desarrollados. Los efectos prolongados de esta situación generaron una reducción en la liquidez y movilidad de los capitales (factor básico de producción) que afectó a la economía en su conjunto, reduciendo su tamaño.

Esta fractura se inició tras la crisis inmobiliaria en Estados Unidos, que hizo que aumentaran los impagos hipotecarios como resultado directo de la elevación de los tipos de interés en 2005-6, que cayeran las rentas y los precios residenciales. Este proceso (en el que los precios medios de las viviendas pasaron de crecer un 10% a tasas negativas solo en tres trimestres de 2006[2]) afectó profundamente a los valores de los activos emitidos con garantía inmobiliaria a partir de las hipotecas (que también cayeron con rapidez) y sembró la duda sobre cual sería el valor real de los vehículos derivados que se generaron a partir

[2] U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research. 'The US market conditions', Informes trimestrales. Varios números. Ver en Taltavull, 2007, Claves, V2

de las citadas hipotecas y sus activos subsiguientes (CDOs). El hecho de que todos estos activos tuviesen la máxima calificación (por sus entes emisores, que eran agencias del gobierno, y por su garantía hipotecaria) había hecho que los principales fondos de inversión adversos al riesgo invirtiesen en ellos. Iniciada la crisis, estos fondos tuvieron fuertes pérdidas inesperadas (ya que los activos eran AAA) y se extendió una gran desconfianza que fue el inicio de la reducción sustancial del flujo global de capitales en los mercados financieros. La caída en la disponibilidad de capitales de inversión, las dudas sobre la estabilidad y credibilidad de grandes corporaciones financieras y el hecho de que la crisis apareciese en el mercado residencial, acentuaron la huida de los capitales de las instituciones hipotecarias, que se encontraron sin liquidez y al borde de la quiebra, casi de inmediato. La reacción subsiguiente (en todos los países afectados) fue la congelación de los créditos al mercado inmobiliario.

Fue esta reducción en la disponibilidad del capital, de la liquidez y los créditos la que produjo una retracción masiva de la demanda en todos los ámbitos económicos, generando una depresión económica que se extendió hasta bien entrado 2010 en la mayor parte de los países. En Europa, especialmente en los países con mayor endeudamiento resultante del ciclo expansivo anterior, esta situación se agravó con la conocida como la '*Crisis de la Deuda'*, que condicionó la credibilidad de la deuda emitida en euros por distintas economías europeas (tras una oleada de ataques especulativos) y que generó la quasi-quiebra económica de algunos de los Estados, resuelta con la intervención de la UE, el FMI y el BCE, al forzar la aplicación de fuertes medidas de restricción del gasto en lo que se ha conocido como la '*política de austeridad*'.

En el caso de España, la crisis de liquidez en la primera fase afectó principalmente a las cajas de ahorro[3], pero en la segunda tuvo un efecto generalizado sobre la economía con una extrema reducción de la liquidez[4] que solo comenzó a superarse cuando el BCE decidió, en 2014, aplicar las medidas monetarias no convencionales con la dotación de

[3] Que, además, experimentaron un cambio regulatorio al hilo de la aplicación de los requerimientos de capital de Basilea II y un proceso de fusión que las hizo desaparecer en su mayoría.

[4] La reducción en la liquidez comprometía fuertemente el pago de la deuda pública a su vencimiento, y también de la de las empresas, por lo que, de no ser resuelta, podría haber llevado a la quiebra por impago de las obligaciones a Estados y empresas.

liquidez sin límite[5] y una vez se contrastó que las medidas inicialmente aplicadas de restricción de gasto tuvieron efectos indeseados sobre el crecimiento económico[6].

- **Los efectos sobre el mercado residencial y la vivienda pública**

Ya desde la primera fase de la crisis, el mercado de la vivienda experimentó una fuerte contracción de los flujos créditos hipotecarios recibidos que tuvo su efecto inmediato, y especialmente virulento, sobre la construcción de nuevas viviendas y sobre las transacciones. En el gráfico I.1 se pueden observar los tres indicadores en la Comunitat Valenciana a los que se hace referencia (hipotecas, viviendas iniciadas y transacciones) y la fuerte corrección ocurrida entre 2007 y 2009. Todas las series estadísticas muestran cómo estos indicadores pasaron de un máximo en 2007 hasta el mínimo histórico en 2009, solo dos años después, con una continuación de la caída del número de créditos hipotecarios que se concedían hasta bien entrado 2014. El ritmo de transmisión de la crisis fue muy rápido: la reducción de los créditos dificultó la culminación de los acuerdos de intercambio de viviendas haciendo reducirse, de inmediato, las transacciones, con su consiguiente efecto sobre los precios.

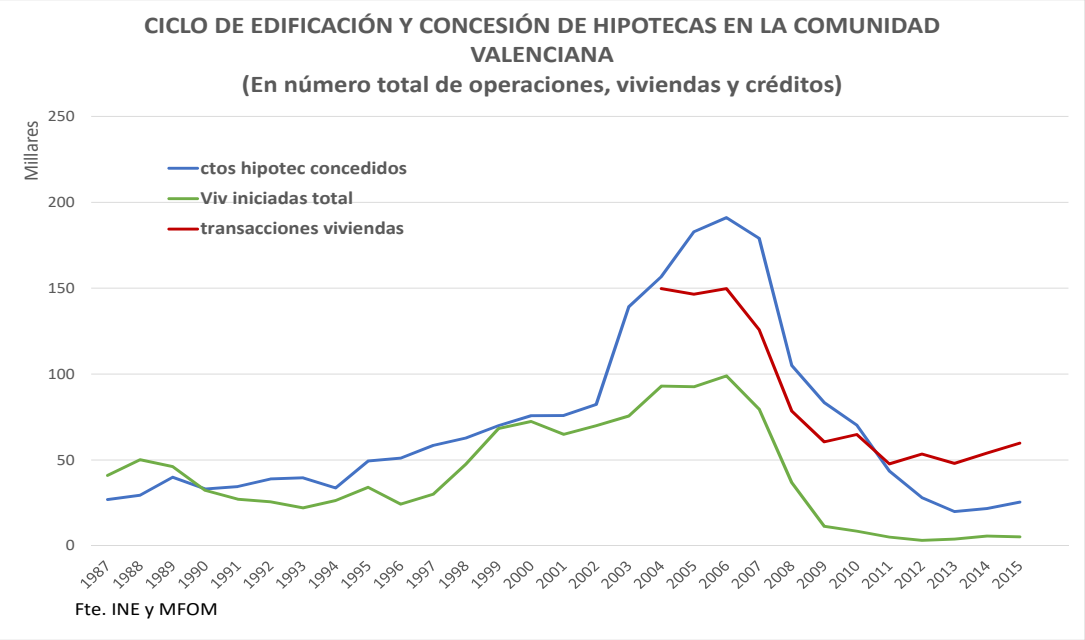
Esta evolución evidencia cómo el mercado residencial redujo su actividad a menos de una tercera parte en pocos años en todos sus ámbitos, en un entorno con fuertes dificultades por parte de los demandantes para cerrar sus intercambios de viviendas (por restricción crediticia en la primera fase de la crisis), en la contracción del número de transacciones, en la caída de los precios inmobiliarios (por una casi nula accesibilidad real) y en la consecuente desaceleración del ritmo de construcción de viviendas. Como se observa en ese mismo gráfico, las viviendas iniciadas se redujeron drásticamente desde

[5] Estas medidas habían sido aplicadas por la Reserva Federal desde 2009, en el momento en que se identificó que la drástica reducción de la liquidez generada por la desconfianza entre entidades (primero en el mercado interbancario y luego en el de capitales) era el problema fundamental que generó la fractura en los mercados monetarios y financieros.

[6] El economista Blanchard (director del dpto. de investigación del FMI) y su equipo habían estimado un efecto reducido sobre el crecimiento económico derivado de una restricción del gasto público (inelástico con una reacción del 0,5 aproximadamente) sobre las economías. La realidad puso de manifiesto el error de modelización que, revisada convenientemente unos años más tarde, mostró que la reacción era más que proporcional, con una sensibilidad de la economía de 1,7 veces la caída del gasto público. El director del proyecto rectifica la estimación en el documento .. disponible en http://cepr.net/images/stories/reports/Potential-GDP-2016-04.pdf

casi 100 mil viviendas en 2006 hasta 12 mil viviendas en 2009 y 3000 en 2013 (cifras para toda la Comunitat Valenciana).

**Gráfico I.1**

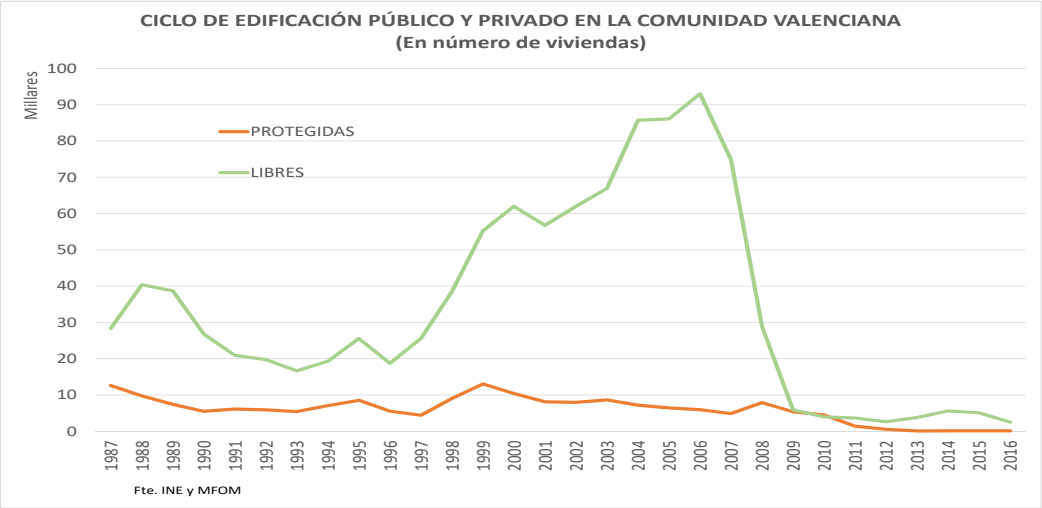



Esta evolución tuvo como consecuencia dos situaciones particulares que han sido fundamentales para comprender la dureza del ajuste. **La primera** fue que la reducción y práctica desaparición de la concesión de créditos para la compra de vivienda drenó de capitales el mercado residencial, imposibilitando las transacciones a crédito (la mayoría en este mercado como fórmula convencional en el acceso), lo que contrajo drásticamente el acceso pero también impidió a los hogares afectados por la crisis (en desempleo) pero con viviendas en propiedad, encontrar comprador y venderlas para obtener la liquidez que resolviese sus problemas económicos. Este déficit de liquidez ejerció '*per se*' como un fallo de mercado plasmado en la reducción masiva de los demandantes de vivienda fundamentales y con ellos, el tamaño del mercado en sí mismo, generando la percepción de la existencia de un excedente de oferta considerable. La prolongada recesión y su dureza afloraron situaciones desconocidas con anterioridad de hogares pobres en renta aunque poseedores de capital vivienda (ricos en vivienda) pero que al ser completamente ilíquido les impedía su uso para cubrir sus necesidades básicas.

La **segunda** situación derivó de la rápida corrección en el sector de edificación. La caída en la construcción arrastró (además de los efectos generales sobre la economía) a la

edificación de vivienda pública (VPO) hasta valores nulos desde 2012, como se observa en el gráfico I.2, con lo que las medidas de política de vivienda que estaban siendo aplicadas[7] quedaron sin efecto y no pudieron jugar su papel como elemento que contrarrestase la crisis sobre los hogares (que se quedaban sin viviendas) en este aspecto. La vinculación entre el ciclo de edificación público y el privado está analizado en Díaz et al (2015)[8] y muestra para Alicante una fuerte relación pro-cíclica, lo que sustenta la idea de que el hundimiento de la edificación privada pudo arrastrar el de la pública por similares razones económicas.

**Gráfico I.2**




Como se ve en el gráfico I.2 para la Comunitat Valenciana, el ajuste de la actividad constructora fue muy severo (lo que conllevó importantes efectos sobre el crecimiento económico y el empleo) y tuvo la capacidad de anular prácticamente la edificación pública. En este período, algunas CCAA en España reaccionaron iniciando un número importante de viviendas públicas, como la de Madrid[9], aunque el efecto implacable de la segunda ola de crisis propició la quiebra de la mayoría de las promociones.

[7] Hay que decir que la política de viviendas general en España no ha reaccionado en esta crisis. El Plan de Viviendas solo estipulaba ayudas a la construcción en alquiler, en una suerte de aplicación de medidas convencionales que no se adaptaban a la situación.

[8] Diaz, M, Llorente, M y Taltavull, P(2015) Edificación residencial, crowding out y política de viviendas, Cuadernos Económicos de ICE 90, dic, 175-206

[9] En la Comunidad de Madrid se iniciaron alrededor del 25% del total nacional de vivienda pública entre 2011 y 2014. Parte de las promociones eran de alquiler social. La imposibilidad de cubrir los pagos por capital de los prestamos asociados por parte de las instituciones públicas o semipúblicas que los promovieron, generó que los créditos se impagasen y el edificio pasase a la cartera de las institución financiera. Posteriormente, algunos fueron incluidos en paquetes de propiedades y créditos vendidos a fondos de capital.

Una de las principales razones que explican el porqué de una corrección tan rápida en la edificación (en todas las regiones), especialmente en la de vivienda pública, fue la forma en que la restricción crediticia fue aplicada por las instituciones financieras (y no tanto la restricción crediticia en sí), diferente de situaciones anteriores. En primer lugar, se retiraron los fondos para créditos a promotor como resultado del fuerte aumento del riesgo asociado a la actividad y del efecto que estaba teniendo la contracción del empleo reduciendo el número y las rentas de los nuevos compradores. En muchos casos, se bloqueó la disponibilidad de los créditos ya concedidos y en marcha, lo que implicó una restricción crediticia inmediata a los sectores de oferta. Curiosamente, lo que en el pasado hubiese supuesto en una paralización de la obra por parte de los promotores, en esta crisis no ocurrió, posiblemente por la percepción de la crisis como algo temporal. El hecho ha sido que la mayoría de las promociones empezadas fueron terminadas.

En segundo lugar, y simultáneamente, se denegó la subrogación de la parte correspondiente del crédito a promotor a los compradores a medida que se terminaban las obras. El endurecimiento de los criterios de rating a los compradores de viviendas públicas hizo que muchos de ellos no cumpliesen los (nuevos) requisitos financieros y, a pesar de haber entregado ya cantidades a cuenta[10], no consiguieron los créditos ni la vivienda. Esto anuló ventas previas, imposibilitó la transmisión de las viviendas públicas, cortó todas las vías de entrada de financiación al promotor de la construcción y, por tanto, la imposibilidad de construir, condicionando la supervivencia de las constructoras. Si se observa la tasa de crédito/valor en esos años, su valor medio llegó al 52% lo que implicaba que cualquier demandante que quisiera comprar una vivienda, tenía que aportar el 48% del precio en efectivo por término medio. Este requisito de capital fue, y es, un elemento suficiente para comprender la existencia de una dura restricción crediticia que explica la reducción súbita de la accesibilidad.

Posteriormente, las promociones de viviendas públicas que no pudieron encontrar compradores que aportasen la cantidad de capital requerida para la compra, fueron quebrando (al no poder atender al crédito y al servicio de la deuda) y siendo absorbidas por las instituciones financieras y, posteriormente, traspasadas al Sareb o vendidas en paquetes a inversores. Algunas promovidas por las instituciones públicas sufrieron igualmente la falta de demanda y quedaron vacías y cerradas. En el caso de las promociones nuevas en

[10] En algunos casos, con suficiente capacidad de pago.

alquiler, el impago de los créditos hipotecarios por parte de las instituciones públicas (resultado también de la reducción de los ingresos públicos) hizo inviable el mantenimiento de la gestión de las promociones y una buena parte de los edificios fueron incluidos en los paquetes de venta de activos para obtener liquidez. Este es el caso de algunas promociones que estaban alquiladas a hogares de renta baja, que continuaron siendo gestionadas por fondos de inversión con consecuencias de lanzamientos conocidas a través de los medios de comunicación.

- **Los efectos sobre la pobreza**

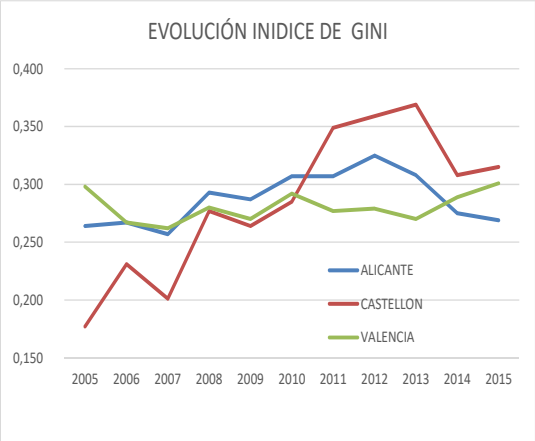
La fractura de los mecanismos económicos generada por la distorsión en el proceso de financiación y en el flujo de capitales provocó una fuerte aceleración de los niveles de pobreza, especialmente a partir de la segunda ola de crisis (2010-2011), generando situaciones extremas que eran desconocidas en España hasta entonces. Aunque los niveles de desigualdad iban creciendo durante la década anterior, en un proceso que también ocurría en otros países desarrollados, la crisis aceleró sustancialmente la desigualdad desde el mismo año de inicio. Este proceso puede verse en distintos indicadores. En el gráfico I.3 se recogen dos de ellos. En el panel A, la evolución del índice de Gini[11] para las provincias de la Comunitat Valenciana, indicador de referencia de la desigualdad, mostrando cómo desde 2008, el valor del índice aumentó en las tres provincias de forma asimétrica, más en Castellón que en Valencia. Por su parte, el panel B representa la evolución de los ingresos medianos en la Comunitat Valenciana, sus provincias y el contexto nacional. En él también puede verse una reducción nominal de los ingresos de los hogares desde 2009 a un ritmo mucho más rápido en todo el contexto de la Comunitat Valenciana que en el total nacional. Podría decirse que el impacto de la crisis sobre la pobreza ha sido mucho más severo en toda la Comunitat Valenciana que en el resto de España.

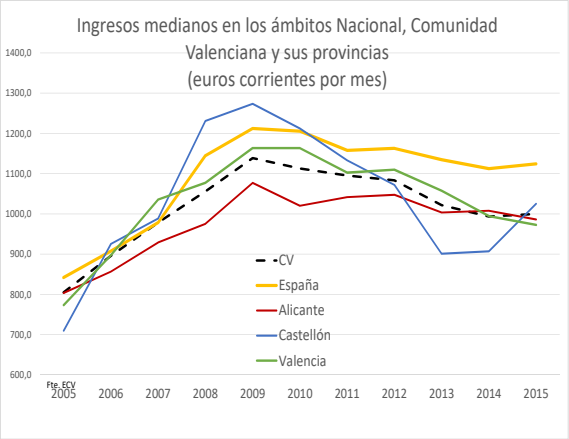
El resultado de este proceso de empobrecimiento ha sido el aumento del número de hogares pobres en la Comunitat Valenciana hasta una cifra entre el 23% y el 24% del total,

[11] El índice de Gini es una medición de cuanto la distribución de la renta existente en un momento del tiempo se aleja de la situación ideal de distribución equitativa, entendiéndose como tal la situación en que cada proporción de población recibe una proporción equivalente de renta. Mide la distancia entre ambas, es decir, un valor mayor del índice de Gini muestra una peor distribución de la renta. Está explicada en el apartado de pobreza.

dependiendo del año en que se calcule. El gráfico I.4 muestra la proporción de hogares pobres. En él se refleja una senda ascendente desde 2007 hasta el último año observado (2015) y la disparidad existente en la Comunitat Valenciana, donde la provincia de Alicante concentra alrededor del 27% de los hogares pobres sobre el total de sus hogares mientras que en Valencia, esta cifra es del 18% aunque con un súbito aumento a final del período.

**Gráfico I.3. Distribución de la renta durante la crisis en la Comunitat Valenciana**
Panel A. Distribución de la renta 2005-2015 Panel B. Ingresos medianos 2005-2015

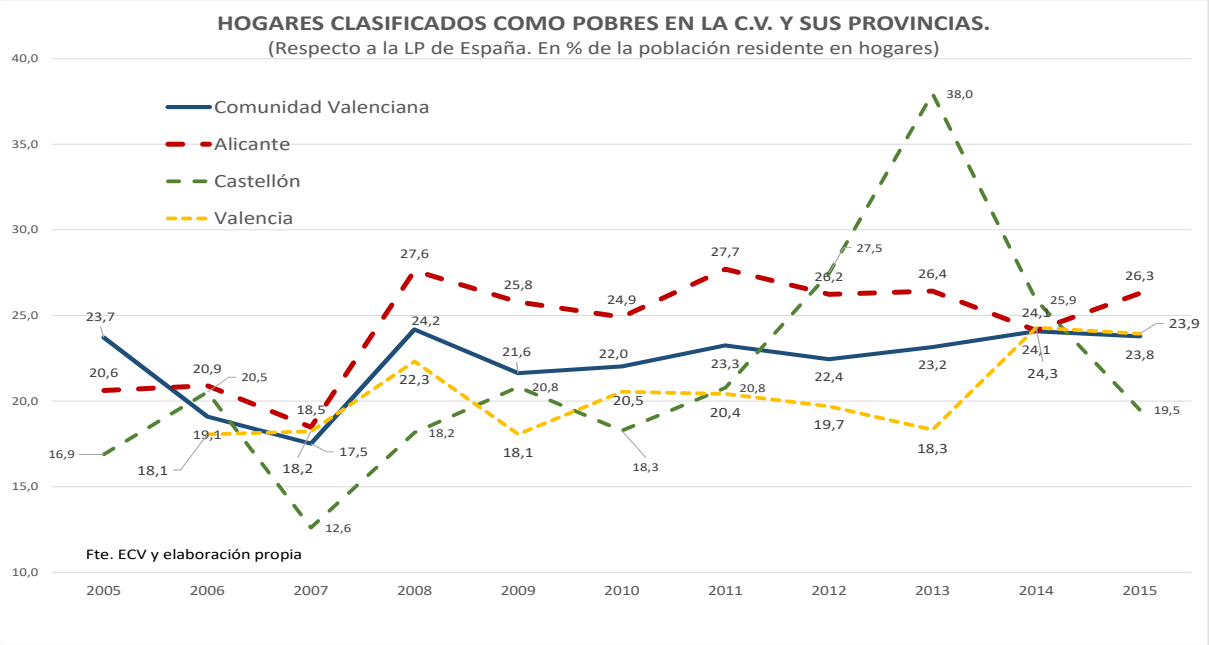



El efecto de la crisis, especialmente el de la segunda ola desde 2011, es mucho más remarcado en la provincia de Castellón, como muestran todos los indicadores, de forma que en los años de mayor impacto (2012-2013) los hogares pudieron sufrir un fuerte aumento transitorio de la pobreza que explicaría el salto que se registra en el gráfico I.4[12].

[12] Como se explica en el informe metodológico DT_3, en la extracción de la información segmentada por provincias se identificaron pocas observaciones de Castellón lo que indicaría que la información utilizada para esta provincia podría no ser extrapolada a la totalidad. Es posible que este salto sea un reflejo de la falta de significatividad y, por tanto, no asumible como general, aunque otros indicadores dan similar información lo que aparentemente garantiza su robustez.

**Gráfico I.4.**



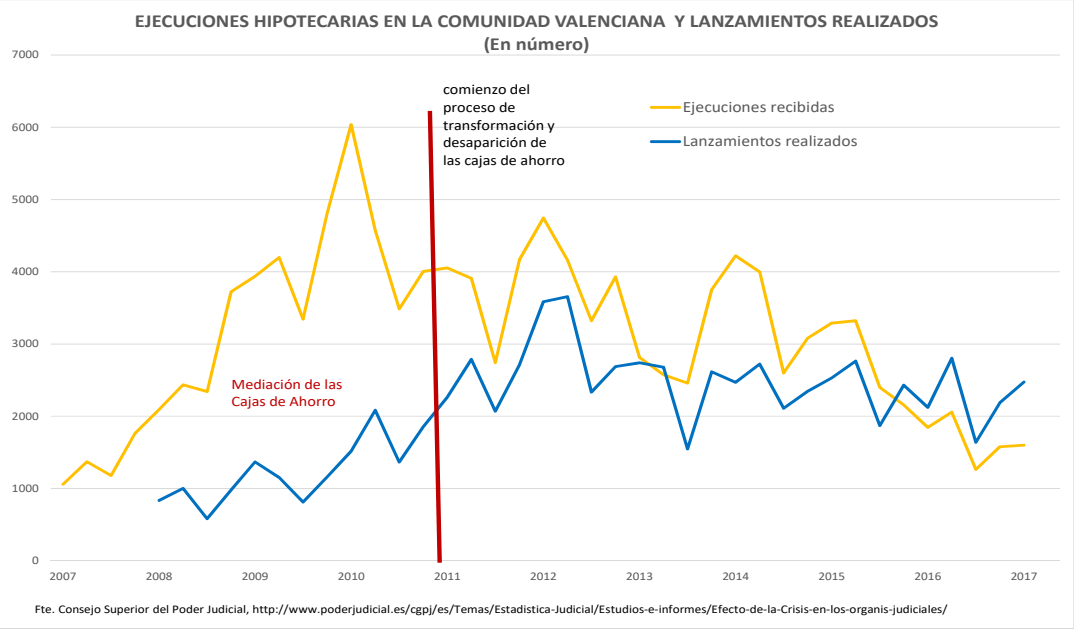

Este aumento de la pobreza estuvo acompañada de dificultades crecientes para satisfacer las necesidades básicas de los hogares y una de ellas, la vivienda, pareció ser uno de los elementos clave que incidieron en el aumento de las situaciones de pobreza extrema. De hecho, las noticias sobre el aumento de la demanda en comedores sociales y el aumento de los desahucios en aquellos años muestran la dureza de la situación, desconocida en la Comunitat Valenciana durante las décadas anteriores.

Las noticias crecientes sobre desahucios y lanzamientos de los hogares de sus viviendas principales generaron una reacción social importante[13] que pudo reducir el efecto que estos procesos legales tenían, como es la precipitación del hogar hacia la pobreza extrema al estar 'sin techo'. La reacción social claramente respondía a problemas reales de creciente dificultad en el pago de viviendas. Una visión de este fenómeno justifica la sensación de urgencia por resolver lo que sería una salida masiva de hogares de sus viviendas sin alternativa[14]. El gráfico I.5 representa la evolución en número de las ejecuciones hipotecarias y los lanzamientos en la Comunitat Valenciana, por trimestres.

[13] En 2009 se creó la PAH, Plataforma de Afectados por la Hipoteca, que generó dos acciones iniciales que tuvieron gran eco, contribuyendo a la concienciación de la sociedad: el Stop Desahucios, en 2010, y la movilización nacional anti-desahucios, en 2011.

[14] Sin contar con la movilización social, la política de vivienda en España no modificó ni reaccionó a esta situación, y los nuevos planes de vivienda se centraban en el incentivo de la vivienda en alquiler sin contemplar específicamente este hecho.

**Gráfico I.5**



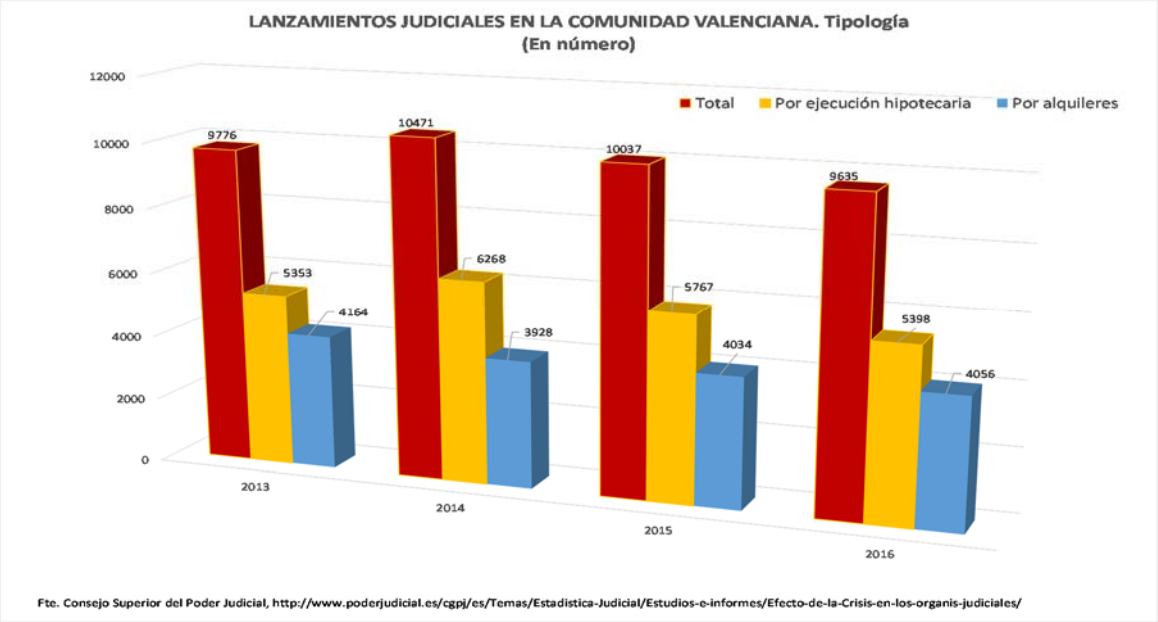

Como se puede observar, las ejecuciones crecen fuertemente desde el inicio de la crisis, de 1000 a 4000 por trimestre en solo dos años; sin embargo, no ocurre lo mismo con los lanzamientos, lo que podría interpretarse como que los hogares en esos años no fueron expulsados de sus viviendas a pesar de la ejecución judicial, posiblemente por una labor de mediación de las instituciones financieras mayoritarias (cajas) en el mercado hipotecario en aquellos años. Esta situación desaparece coincidiendo con la transformación de las cajas de ahorro, y alzándose hasta una cifra de lanzamientos que oscila alrededor de las 10 mil por año desde 2011 solo en la Comunitat Valenciana, cifra que se mantiene en 2016.

Por otro lado, el efecto negativo aumentando la pobreza pudo haber sido mayor en ausencia de un mercado residencial con una mayoría de hogares propietarios como el que existe en la Comunitat Valenciana. Como se verá más adelante, una buena parte de los hogares propietarios valencianos son pobres pero no tienen obligaciones de pago, por lo que, en esos casos, la vivienda no ha sido un elemento causal de su pobreza sino, más bien, ha podido ser escudo protector de la misma.

De todos estos aspectos se sabe poco. La falta de investigación y de estadísticas impiden identificar el rol que la vivienda o sus fórmulas de tenencia han podido jugar para mitigar o acelerar la caída bajo la línea de pobreza de los hogares, bien favoreciendo o bien reduciendo la propensión a la pobreza. Se conocen el número de desahucios y lanzamientos, pero nada se sabe sobre si han sido de viviendas principales, de lo que ha ocurrido con los hogares expulsados de sus viviendas (en el caso de primeras residencias)

y, por tanto, del efecto o la capacidad que tendrían las políticas públicas de apoyo residencial a los hogares pobres para evitar situaciones de pobreza absoluta. Las cifras indican que el problema es grande. El gráfico I.6 refleja el número de lanzamientos en la Comunitat Valenciana desde 2013 y su detalle sobre si lo han sido basados en ejecuciones hipotecarias o en desahucios de alquiler.

**Gráfico I.6**




Como se observa, una media de 10 mil viviendas al año han sido objeto de lanzamiento durante todo el período, en una tendencia que no ha disminuido. Tanto propietarios (alrededor de 5.500 en media por año) como inquilinos (alrededor de 4000) han sufrido el efecto de estos lanzamientos. Se supone que los hogares inquilinos ocupan viviendas principales, pero no se puede decir lo mismo en el caso de los lanzamientos hipotecarios, que pueden ser realizados a segundas residencias propiedad de los hogares. Se desconocen estas cifras[15] aunque la limitada información indica que los inquilinos pueden haber sufrido el impacto más grave, con una cifra sistemática de 4000 hogares por año expulsados de la primera residencia, mostrando un límite de intervención para el que las instituciones deberían estar preparadas.

[15] Salvo en el caso de las aportadas por la PAH antes mencionadas.

Tampoco existe una estadística de hogares sin techo que determine la necesidad de la acción inmediata de la política de vivienda. Sin embargo, con el próximo fin de la crisis económica y la aparente evidencia de que no existen 10 mil hogares viviendo en la calle, la percepción generalizada de la situación es que ha debido darse una reacción desde los entes públicos, privados, ONGs y familias que ha mitigado los efectos más duros como es el de la pérdida del hogar, con una acción que ha podido estar fuertemente limitada por los fallos de mercado de vivienda y que ha quedado oculta a los ojos de la sociedad por la falta de información. Esta sería una intervención que se ha realizado de forma difícil pero que ha mostrado una enorme y callada solidaridad social que es importante medir y remarcar con el objeto de identificar apropiadamente las medidas de política a definir e implantar.

- **La distorsión en los mercados como resultado de la crisis**

Durante todos estos años de crisis, las contracciones descritas del mercado de la vivienda han provocado fuertes distorsiones en sus mecanismos de asignación. Estas distorsiones se caracterizan por los siguientes hechos que se han clasificado ordenadamente entre distorsiones de demanda y de oferta y de los que se ofrece un esquema al final de este apartado.

En primer lugar, distorsiones relacionadas con los ingresos. El aumento de la pobreza mostrado en los gráficos anteriores, la caída en los ingresos (en ocasiones la desaparición de ingresos sistemáticos en hogares que perdían sus empleos en trabajos fijos) y la expansión en el desempleo de forma generalizada, generaron, por un lado, una dificultad creciente de los hogares que pagaban sus viviendas para cubrir estos gastos, dificultad que abocó en los impagos y lanzamientos antes vistos. En la Comunitat Valenciana, la proporción de hogares propietarios con pagos pendientes ascendía aproximadamente a algo más de un 20% de los hogares propietarios, con más del 40% de ellos sin pagos por vivienda por lo que, desde esta perspectiva, los hogares con pagos pendientes afrontaban mayores dificultades ante una caída de ingresos en la crisis que los que tenían sus viviendas pagadas o cedidas.

Por otro lado, aquellos hogares que necesitaban una vivienda (los jóvenes, los migrantes o aquellos que tuvieran que cambiar por cualquier razón) se encontraron con la imposibilidad de comprarla por falta de financiación y por la inseguridad de sus ingresos dada la gravedad de la crisis. Se puede decir que la demanda fundamental (incluso con

capacidad de pago aunque requiriendo un crédito) literalmente desapareció del mercado, contribuyendo a la más rápida caída en la edificación. Esta fue la segunda distorsión del mercado: la aparición de la percepción de riesgo e incertidumbre en la toma de decisión de compra (asociado a la inseguridad de los ingresos futuros), que retrajo a la demanda solvente.

La caída en el empleo potenció, además, una menor movilidad de los trabajadores y redujo la demanda de alquiler o la compra de viviendas, lo que incidió aún más en la distorsión de los mecanismos de asignación del mercado de viviendas en la medida que la pérdida de capacidad de pago dificultaba el acceso de los hogares (pobres y no pobres) a una vivienda. Este mecanismo supuso una distorsión desde la demanda.

La cuarta distorsión hace referencia al cambio en los requerimientos financieros para el rating de los potenciales tomadores de una hipoteca, y que generaron una anulación casi masiva de las subrogaciones del crédito a comprador a partir de la primera fase de crisis. En el caso de los hogares que cumplían los requisitos para la cobertura de la política de viviendas (con menores ingresos aunque sin ser clasificados como pobres necesariamente), el endurecimiento por parte de las instituciones financieras de su rating les quitó la posibilidad de obtener las viviendas que habían adquirido en documento privado (también ocurrió en las libres) al no aprobarse la subrogación de su parte del crédito al promotor. Una mayoría de las promociones en marcha de estas viviendas con respaldo público quebraron como resultado de este hecho, imposibilitándose la transmisión y pasando la obra a manos de las instituciones financieras cuando los promotores (o instituciones municipales o regionales) no pudieron cubrir los pagos por capital del crédito a promotor recibido. Es necesario clarificar el hecho de que se denegó el crédito, en bastantes casos, a hogares con ingresos suficientes para cubrir los pagos. La insuficiencia de ingresos no es en sí misma un fallo de mercado (ya que forma parte del mecanismo convencional de asignación), pero si lo es el que el sistema no otorgue financiación a los que tienen los suficientes, elevando los requisitos en otras condiciones para aplicar la restricción crediticia.

En el caso de las obras protegidas, este impago derivó de la caída de los recursos públicos y la consiguiente imposibilidad de atender las cargas financieras, por lo que constituye una distorsión adicional (la quinta), en este caso, desde la oferta. El volumen de construcción de vivienda pública, por su parte, aunque no excesivamente elevado en número, fué lo suficientemente costoso como para que los organismos públicos (con

presupuestos mermados) pudiesen apenas cubrir los créditos. De esta forma, las unidades públicas se redujeron como oferta de vivienda accesible y con ellas, la capacidad de la política general de viviendas. Se podría calificar a este hecho como una distorsión desde la oferta adicional a la reducción drástica de nuevas viviendas anteriormente vista.

**Esquema I.1**

**Distorsiones y Fallos en el mercado de la vivienda consecuencia de la persistencia de los efectos de la Crisis Financiera Global**

**DD.- Distorsiones de demanda**

- ↓ Ingresos → ↓capacidad de pago Dem. existente → Δ Devaluación interna
  ↘ Pérdida de la vivienda
  ↓Gasto público
  ↓capacidad de pago en la demanda nueva → ↓Demanda .. DD1
- ↓Capital disponible para prestar → reducción del crédito (aunque la acces~ 30%) → FM1 →
  → DD2
  Δ exigencias del rating
- Δ riesgo & incertidumbre → no decisión de compra (aunque la acces~ 30%)→ FM2→DD3
- ↓ movilidad (empleo) → ↓ movilidad residencial → DD4
- Δ RATING + no subrogación (FM3) → ruptura del proceso de asignación → DD5 (viviendas sociales)

**DO.- Distorsiones de oferta**

- ↓Capital disponible para prestar por Δ riesgo en promoción → K=0 (sin alternativa de inversión→FM4→DO1
  No hay promociones nuevas→↓ Oferta nueva →↓ Actividad económica
  ↓ financiación a las promociones existentes →FM5 →DO2
- → ↓ fondos en Planes Públicos → ruptura mecanismo de Of/dem de viv pública →FM6
  →DO3

Nota:
D… distorsiones, FM.. Fallos de mercado
Fte. Elaboración propia

El listado de fallos de mercado (situaciones en las que el mercado no es capaz de reaccionar a los incentivos existentes), y distorsiones (en que la asignación es insuficiente) relacionadas en el Esquema I.1 no es exhaustiva pero da una idea clara de cómo el mercado de la vivienda dejó de movilizar los recursos por distintas razones. Con todas estas distorsiones producidas al mismo tiempo: reducción de los demandantes (desempleo), incertidumbre sobre la actividad futura (crisis), reducción del flujo de crédito, aumento de los impagos, y reducción de la edificación hasta mínimos históricos, el mercado entró en una senda de pérdida de valor que empeoraba los procesos asociados a la vivienda, tanto las expectativas de compra (con precios a la baja, la demanda se contiene), como los incentivos de inversión (se retrasa la inversión por la pérdida de valor), llevando al mercado

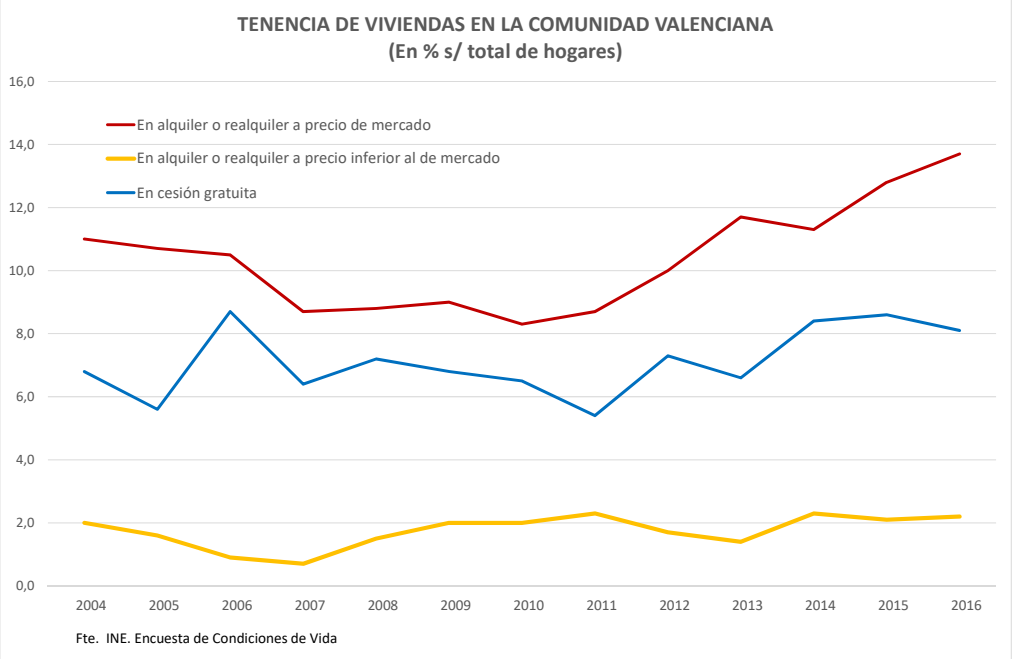
a un círculo vicioso que aumentó aún más la incertidumbre de todos los agentes. La percepción sobre exceso de oferta durante toda la crisis ha estado más marcada por el flujo de entrada de viviendas vacías en la medida que eran ejecutadas por los bancos, que por la cifra de las viviendas en oferta (que mantenían la proporción 'normal' de cada mercado) con la casi nula demanda.

Así la situación, la única vía de acceso residencial para los hogares era el alquiler. Las viviendas en alquiler en los mercados no están cuantificadas, de manera que la única información disponible, la censal, muestra que aproximadamente un 13% de los hogares tienen esta fórmula de tenencia. No conocemos qué oferta de alquiler existe en el corto plazo, ni tampoco sus precios. Es sabido que durante los primeros años de la crisis (2008-2011), la imposibilidad de comprar abocó a muchos hogares (jóvenes y otros) al alquiler de las unidades existentes, generando un aumento en los precios como resultado de la reducida oferta para esta tenencia, aunque una buena parte de las viviendas en oferta que no se vendían, eran puestas en alquiler. El aumento paulatino en la oferta de unidades para alquilar, y la mayor intensidad en la reducción de empleo desde 2011 que fue congelando la demanda de alquiler progresivamente, redujo la revalorización y hundió, también, los precios de alquiler. La recuperación no llegó hasta bien entrado 2014.

En lo que respecta a las viviendas públicas, poco se sabe sobre el proceso de asignación en alquiler público, pero la lógica económica permite intuir que los hogares con recursos decrecientes o en fase de lanzamiento buscarían viviendas públicas con alquileres subvencionados, lo que pudo reducir al máximo la oferta (si existía) de estas unidades disponibles para la gestión por parte de los Ayuntamientos o Instituciones. La información de la ECV muestra la declaración de tenencia de la vivienda por los hogares, aunque sin poder distinguir entre viviendas públicas gestionadas por las instituciones (viviendas públicas o sociales) y las asignadas por el mercado (VPO o VPP). El gráfico I.7 representa la evolución de esta tenencia durante el período de crisis, confirmando la intuición de que ha aumentado la tenencia de alquiler y el uso de las viviendas a menor coste, tanto el alquiler a precios por debajo del mercado como en cesión gratuita. El gráfico mencionado muestra (1) cómo el cambio en las tenencias se produjo mayoritariamente a partir de 2010; (2) como el aumento del alquiler (a precio de mercado) fue muy relevante, pasando de ser la tenencia común desde el 8.3% al 12.7% de los hogares, así como el del número de hogares en cesión gratuita (que pasa del 5.3% al 8.5%) y (3) que el alquiler a precio por debajo del mercado se ha mantenido alrededor del 2% durante toda la crisis, reflejo de una

escasez en este número de unidades (posiblemente públicas) que hace referencia a la existencia de una oferta de vivienda social con techo limitado, ya cubierto. Es posible que esta limitación haya hecho que los hogares pobres hayan tenido que entrar en el mercado de alquiler a precios de mercado por imposibilidad de disponer de una vivienda pública y hayan ocupado las unidades de menor coste (más baratas, antiguas y/o de menor calidad). Igualmente, el aumento de los hogares en cesión gratuita sugiere la solidaridad familiar y/o el uso de vivienda pública para situaciones de extrema pobreza.

**Gráfico I.7**




Estos aspectos son los que se evalúan en este trabajo, orientados a identificar el papel de la vivienda pública en la Comunitat Valenciana.

## I.2. Alcance y definición

Se entiende por VIVIENDA PÚBLICA en este documento, a toda aquella unidad residencial perteneciente al PARQUE PÚBLICO DE VIVIENDAS, es decir, que es propiedad de la Administración Pública y así se encuentra contabilizado e inscrito en el Registro de la Propiedad, como un activo del patrimonio público. Las viviendas VPO o cualquier fórmula residencial en cuya provisión o gestión haya intervenido el sector publico pero que haya sido transmitida en propiedad o en alquiler a través del mercado, no será considerada aquí salvo si se encuentra dentro del parque que el Ayuntamiento GESTIONA con fines sociales, en alquiler o cesión. También se incluyen dentro del concepto de vivienda pública aquellas unidades del PARQUE PROPIO, o Parque de Promoción Propia, formado por unidades que tienen la calificación de viviendas públicas en alquiler y son gestionadas por la Administración Pública. Las viviendas de Promoción Propia con la calificación de viviendas para la transmisión en propiedad no son, inicialmente, computables ya que deben ser transmitidas en propiedad para cumplir los objetivos de calificación, aunque constituyen un fondo de potenciales vacantes que, recalificado, podría formar parte del Censo para su potencial utilización con fines sociales[16].

En el presente informe se analiza, en primer lugar, el parque de vivienda pública arriba definido en el apartado II. El análisis pretende evaluar la oferta existente de vivienda para ser utilizada como herramienta de ayuda social en la resolución de situaciones de pobreza, a la vez que observar sus características espaciales y físicas, así como de gestión. Una vez evaluado el tamaño y particularidades de la oferta, este informe aborda la demanda potencial de estas viviendas a partir del apartado III. Para ello, hace una evaluación de la pobreza y de la pobreza en vivienda que después permite observar cómo los hogares pobres han cubierto sus necesidades residenciales, y en qué medida se encuentran sometidos a alguna presión que condicione su seguimiento en la vivienda. De este análisis se obtendrá una estimación potencial de las necesidades de vivienda pública y el riesgo de (1) caer en la pobreza como consecuencia de la vivienda y (2) perder la vivienda y, por ende, ser hogar objetivo potencial de una vivienda pública cedida. Se evalúan los hogares que pueden ser

[16] Hay que tener en cuenta, también, que este grupo de viviendas suele haber sido financiada con un crédito hipotecario, lo que implica la existencia de cargas que limitan la capacidad de la administración en el caso de recalificación.

potencialmente demandantes de una vivienda de estas características. Especial mención merece el análisis de la pobreza energética (último punto del apartado III) en la Comunitat Valenciana, aproximada en un ejercicio que estima el impacto de este fenómeno en la población y sus áreas.

Los siguientes apartados son de debate y conclusión de los anteriores. Así, el apartado IV evalúa la demanda de vivienda pública resuelta en el mercado y el apartado V concilia la oferta y la demanda. A continuación, el trabajo profundiza en las características de los hogares potencialmente demandantes de vivienda pública, en el apartado VI. Esta parte utiliza la clasificación realizada en el punto anterior para identificar la tipología de hogar y su localización en la Comunitat Valenciana. El apartado VII aporta ideas para el desarrollo de medidas de política de viviendas que apoyen a los hogares en esta situación. El apartado VIII finalmente, concluye este trabajo.

# II.- El parque de vivienda pública y la cobertura de las necesidades en la Comunitat Valenciana y sus áreas.

**(Documento DT-8 del anexo)**

# II.- El parque de vivienda pública y la cobertura de las necesidades en la CV y sus áreas.

- **Introducción**

El censo del parque de viviendas públicas es medido a través de la base de datos de viviendas públicas del EIGE. El análisis en detalle de esta base mostró que su tamaño, composición y localización es una muestra estadísticamente significativa del total de viviendas principales clasificadas como 'otras' en el Censo de 2011[17]. Dada la imposibilidad de contabilizar el total de viviendas con este fin durante el período disponible para este estudio, y tras los análisis estadísticos realizados con la base mayoritaria del EIGE, puede inducirse que el componente censal citado recoge las viviendas principales pero de propiedad pública y utilizadas como instrumento de cobertura residencial social.

Siguiendo estos resultados, se puede decir que la cifra estimada de viviendas públicas utilizadas por los Ayuntamientos y corporaciones es de algo más de 66 mil unidades en toda la Comunitat Valenciana (un 4.2% del total de viviendas principales), de las que algo más del 54% se encuentran bajo la gestión del EIGE mientras que el resto se encontraría[18] bajo la gestión de institutos de vivienda en las ciudades principales y/o directamente gestionados por los Ayuntamientos. Por avanzar algunos datos, esta proporción del 4.2% supera a la cifra de entre el 2.1% y el 3.9% de los hogares que presentan problemas relacionados con el pago de su vivienda, lo que inicialmente indicaría la suficiencia de esta oferta de unidades públicas para cubrir sus objetivos sociales, si estuviesen disponibles. La permanencia y rotación de los hogares en estas viviendas son elementos clave que permite conocer la disponibilidad de unidades que efectivamente tienen estas AAPP para realizar su cometido social, ya que en el caso en que la asignación de viviendas fuese indefinida, la unidad ocupada dejaría de poder ser utilizada en la programación de necesidades futuras, reduciendo así la efectividad de la cifra residencial computada.

El detalle sobre el uso y su situación no es facilitado por los datos censales, pero la base de datos del EIGE si permite su observación aportando información precisa que ayuda

[17] El documento de trabajo DT_5 contiene el detalle completo del análisis.
[18] Como en adelante se explica, no hay evidencia precisa de este 46% salvo en el Censo de 2011.

a la evaluación de la capacidad de esta parte del parque para cubrir eventuales necesidades de viviendas.

- **El parque de viviendas públicas**

El cuadro II.1 recoge la información censal que aproxima la cifra de vivienda pública así como la de la muestra principal (las viviendas del EIGE) utilizada para el análisis. Según su localización geográfica, las viviendas se encuentran distribuidas proporcionalmente al parque total de unidades principales en los datos contenidos en el Censo, aunque en la base del EIGE hay una mayor concentración en la provincia de Valencia (el 2,8% del total de principales, 63,03% del total de unidades del EIGE y 62,1% del total de 'otras' del Censo), en las capitales (2.9%, 42.8% y 69.2% respectivamente), y en el interior (2%, 32,02% y 45,8% respectivamente).

**Cuadro II.1***

| | Censo 2011* | | | EIGE | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | Estado | Ocupación (EIGE) | | | |
| En % | tot stock Ppales* | Total 'otras' * | % otras/ ppales | % EIGE s/otras | % EIGE s/tot ppales | EIGE % | Para rehab | Ocup. ilegal | legal | Unidades vacias | % vacias/ tot EIGE |
| **Tot CV** | **100** | **100** | 4,3 | 54,3 | 2,4 | **100** | 100 | 100 | 100 | 100 | 3,2 |
| **Alicante** | 36,6 | **33,5** | 4 | 44 | 1,8 | 27,14 | 4,7 | 71,4 | 32,5 | 42,2 | 4 |
| **Castellón** | 11,1 | **11,3** | 4,4 | 47,2 | 2,1 | 9,83 | 14,5 | 8,1 | 9,9 | 8,8 | 2,5 |
| **Valencia** | 52,3 | **55,2** | 4,6 | 62,1 | 2,8 | 63,03 | 73,2 | 30,8 | 57 | 50,9 | 3 |
| **Capitales** | 34,7 | **33,7** | 4,2 | 69,2 | 2,9 | 42,88 | 8,3 | 28 | 34,7 | 14,5 | 1,4 |
| **Areas metropolitanas** | 13,8 | **13,2** | 4,2 | 59,2 | 2,5 | 14,41 | 40,9 | 12,1 | 13,2 | 22,3 | 5,4 |
| **Costa** | 14,5 | **15,1** | 4,6 | 38,4 | 1,7 | 10,69 | 14 | 10 | 14,6 | 18,4 | 3,9 |
| **Interior** | 37 | **38** | 4,5 | 45,8 | 2 | 32,02 | 41,5 | 52,2 | 36,8 | 52,4 | 4,4 |
| **Pro memoria: Tot CV (unidades)** | 1529910 | **66520** | 4,3 | 54,3 | 2,4 | **36130** | 628 | 1215 | 33000 | 1161 | 3,2 |

* Los datos censales que aparecen en este cuadro se corresponden solo con los municipios donde el EIGE tiene viviendas públicas. El total de viviendas en la categoría de 'otros' que el Censo computa es de 91680 en 525 municipios, y se observan en este cuadro entre un 72% y 75% del total. Este trabajo no tiene el alcance para contrastar la naturaleza de las 'otras' viviendas principales censales computadas en los municipios sin observaciones de referencia o información completa desde las instituciones gestoras.
Fte. INE, Censo 2011 y EIGE

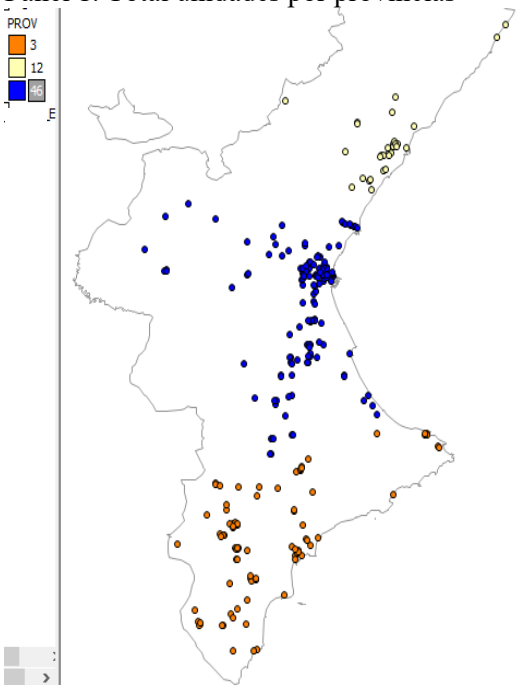
Si se observa el reparto entre capitales, áreas metropolitanas, costa e interior, la mayor parte de estas viviendas se encuentran en dos polos: las capitales y el interior, mientras que su presencia en las áreas metropolitanas y en la costa es menor (de 14.4% y 10.7% respectivamente). La disparidad en la distribución censal y del EIGE es posiblemente debida a la relevancia de las unidades gestionadas por municipios pequeños

y medianos, en un número de unidades equivalentes al tamaño del municipio, que no se observan directamente en este trabajo.

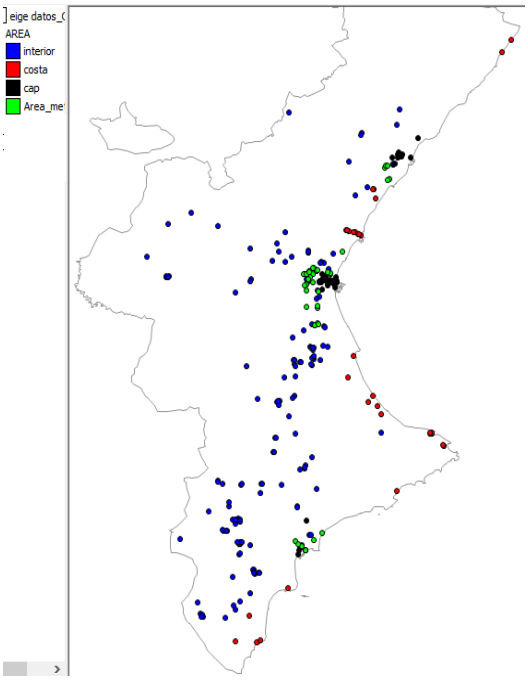
En cuanto a su distribución geográfica, el mapa II.1 refleja la distribución provincial y por áreas detallada en el cuadro anterior, de las viviendas sociales.

**Mapa II.1. Total parque de viviendas pertenecientes a entidades Públicas en la Comunitat Valenciana**

Panel 1. Total unidades por provincias




Panel 2. Por áreas*




* 1 es capitales, 2 son áreas metropolitanas, 3 es costa, 4 es interior
Fte: Eige

Los mapas muestran una gran dispersión de las viviendas y grupos de viviendas públicas a lo largo del territorio, con representatividad suficiente en la mayor parte de las áreas[19].

La elevada representatividad de la base del EIGE permite generalizar las situaciones específicas del parque de viviendas públicas y su situación de ocupación. Tomando esta hipótesis, se puede decir que la Comunitat Valenciana dispone de una proporción

[19] Es posible que las áreas costeras no estén suficientemente representadas en la muestra del EIGE aunque no hay indicadores que permitan confirmarlo. No obstante, la distribución es proporcional a las viviendas principales del Censo, como se ha comprobado.

aproximada del 4.3% de unidades sobre el total de sus viviendas de uso principal. Su uso y gestión es analizada desde la muestra que ha facilitado el EIGE.

- **Las fórmulas de uso**

El cuadro II.2 refleja que una elevada proporción, del 94.7%, de estas viviendas se encuentran ocupadas. La tasa de ocupación es muy elevada en casi todas las áreas salvo en Castellón (con un 82.1%, aunque no hay información de algo más de un 10% de las unidades) y en la costa (90.6%). La ocupación es principalmente legal, con un 96.4% en media en la Comunitat Valenciana de todas las viviendas ocupadas. La ocupación legal es mayor (hay una mayor proporción del parque social ocupado legalmente) en términos del tamaño del parque, en Castellón, Valencia, las capitales y áreas metropolitanas, y en la costa, pero es menor en Alicante y en el interior. Es decir, hay menor ocupación legal en Alicante y mucho mayor en la costa, todo ello sobre el total del parque en cada área.

La proporción de ocupación ilegal es del 3.6% del total de unidades sociales ocupadas, lo que supondría (elevado al total censal) una cifra de 2130 unidades, de las que algo más de 1100 estarían en los ámbitos del interior y de la provincia de Valencia, y alrededor de las 890 en la provincia de Alicante.

**Cuadro II.2** **Viviendas Públicas en la CV. Ocupación**

| En % s/ total del parque de viviendas sociales | Ocupadas | Para rehab | Unidades vacías | Ocupadas ilegales | Ocupadas legalmente | Nº ilegales* (número) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Tot CV** | 94,7 | 1,74 | 3,2 | 3,6 | 96,4 | 2129 |
| **Alicante** | 95,8 | 0,24 | 4 | 7,5 | 92,5 | 892 |
| **Castellón** | 82,1 | 2,56 | 2,5 | 2,9 | 97,1 | 188 |
| **Valencia** | 96,2 | 2,27 | 3 | 1,9 | 98,1 | 1101 |
| **Capitales** | 97,0 | 0,43 | 1,4 | 2,9 | 97,1 | 314 |
| **Areas metropolitanas** | 94,5 | 5,11 | 5,4 | 3,3 | 96,7 | 475 |
| **Costa** | 90,6 | 1,67 | 3,9 | 2,5 | 97,5 | 393 |
| **Interior** | 93,1 | 1,91 | 4,4 | 5,0 | 95,0 | 1111 |

* Estimadas tras aplicar el factor de elevación de la muestra analizada
Fte. EIGE e INE, Censo 2011

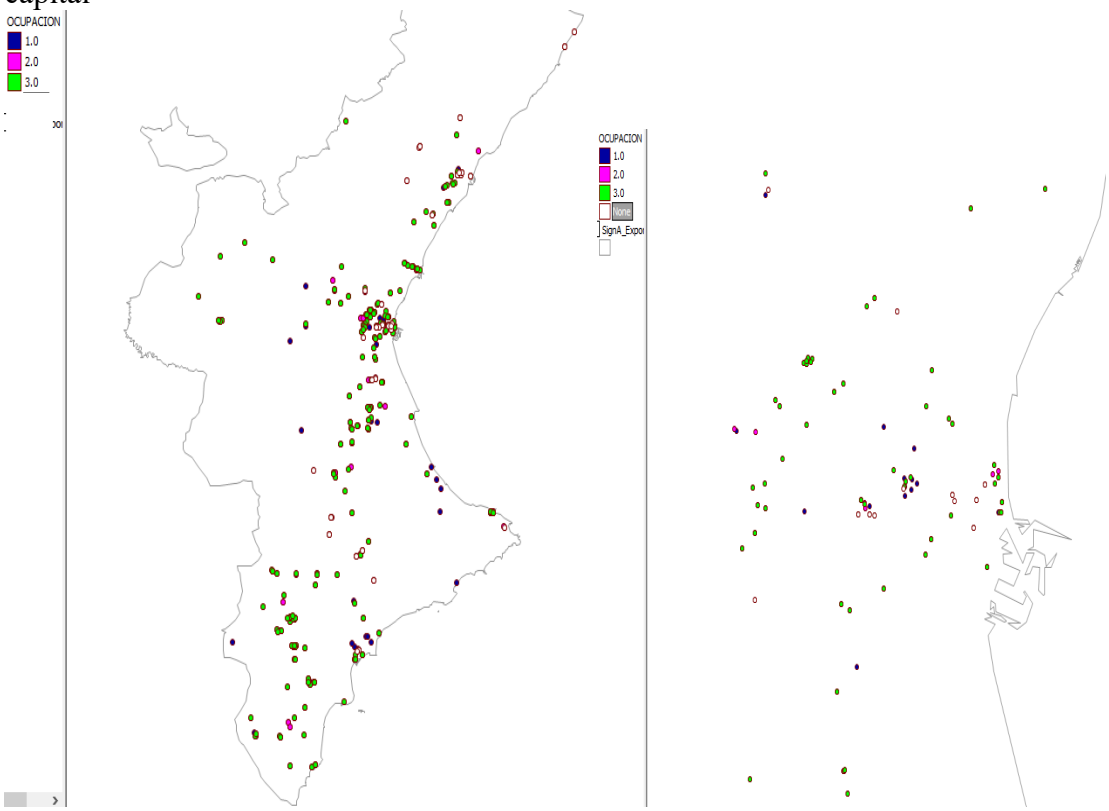
El mapa II.2 localiza las observaciones de la muestra en el espacio junto con las de ocupación legal (en puntos azules), ilegal (rojo) y vacías (verde claro). Como se observa, la ocupación ilegal está localizada en las áreas metropolitanas de las capitales y algunos puntos del interior (de Valencia en la zona de Alcira y de Alicante en Villena, Orihuela y

Elche), pero concentradas en las mismas áreas (por lo que el plano muestra pocos puntos de localización).

Por su parte, las viviendas vacías se encuentran mucho más extendidas por el territorio (puntos de color verde) y suponen aproximadamente un 3.2% de la muestra. Su distribución por las áreas analizadas muestra una mayor concentración en las capitales de provincia y comarca y menor en la costa (este comentario no considera a las capitales que son costeras). El 50.9% de las vacías están en la provincia de Valencia y un 42.2% en las de Alicante, proporciones desajustadas según el peso de su parque en la muestra considerada. Castellón tendría un 8.8%. Por áreas, la mayor proporción de desocupadas se encuentra en el interior (52.4%) y en las áreas metropolitanas (22.3%), con un 18%-14% en las zonas de costa y capital respectivamente. Estas unidades miden o cuantifican con claridad la herramienta efectiva con la que cuentan las instituciones públicas para llevar a cabo la política de viviendas: alrededor de 2000 unidades para toda la CV.

**Mapa II.2. Ocupación de las viviendas públicas en la CV**

Panel A.- CV Panel B. Detalle de Valencia capital




**1_ ocupadas legales, 2= ilegales, 3= vacías**

Fte EIGE

A simple vista, el número total de unidades sociales, por su distribución y número, parece equilibrado con las necesidades de la población aunque es necesario evaluar la

rotación de la ocupación de estas viviendas, y por otro lado, la gestión de las viviendas vacías, para identificar con precisión el número de unidades que de forma efectiva sirven para los propósitos de política.

En cuanto a la rotación, la elevada ocupación de las viviendas de titularidad pública indica que están claramente sirviendo para cubrir necesidades residenciales fundamentales. Sin embargo, dado que estas necesidades son de largo plazo, la asignación de las viviendas a un hogar-objetivo implica que esa unidad desaparece de la capacidad de su uso por las autoridades. No hay información alguna sobre si la asignación tiene temporalidad y si existe gestión que implique que, pasado un tiempo o ante cambios en las condiciones del hogar, la vivienda puede revertir a la gestión pública para seguir cubriendo las necesidades existentes. Si se supone que la cesión en alquiler[20] es permanente, entonces el sector público sólo tendría las unidades vacías para aplicar su política de apoyo. La segunda cuestión es relevante en referencia a este último grupo. El hecho de que haya viviendas vacías con una gran dispersión en el espacio podría hacer referencia a una tasa de desocupación de equilibrio resultante de una rotación de hogares[21]. Por otro lado, y dada su localización, es posible que parte de las unidades pudiesen estar localizadas en edificios nuevos, recién terminados en la crisis financiera, y cuya situación legal no permite la ocupación.

Suponiendo que las vacías observadas lo sean por una combinación de las razones mencionadas anteriormente, la cifra de unidades vacías computadas da una cantidad lo suficientemente pequeña como para indicar una fuerte limitación del uso de estas unidades como herramienta que posibilite a las AAPP atender las necesidades extremas. La disponibilidad sería mayor si se contase con el uso de las viviendas que están ocupadas ilegalmente, y que duplicarían el número de las disponibles.

[20] También se desconoce si la cesión es en alquiler a precio por debajo del mercado o gratuita. Los test estadísticos llevados a cabo entre los grupos no permiten establecer una relación significativa entre las distintas tenencias del censo con la información contenida en la base del EIGE.

[21] La tasa de desocupación que teóricamente ajusta los niveles normales de liquidez del parque suele ser de entre un 2% y un 3% del total, según evidencia empírica en otros países. No obstante, no hay información para España ni para la CV que indique que esta cifra pueda responder a la tasa natural asociada al mercado que facilite la rotación de hogares.

- **Viviendas vacías y ocupación ilegal**[22]

La ocupación ilegal tiene numerosos problemas, tanto de gestión como de ámbito social, principalmente por la discriminación con otros hogares que esperan legalmente la asignación de una unidad, así como por el potencial 'efecto llamada' que pueden ejercer en los hogares con baja capacidad de pago y sin ganas de esperar. En el análisis en profundidad (documento DT_8), se han llevado a cabo distintos test estadísticos con control espacial para evaluar si existen fenómenos de 'efecto llamada' o, por el contrario, la gestión que se realiza desincentiva este proceso.

Inicialmente, la localización geográfica indica que la ocupación ilegal se localiza en algunas concentraciones de viviendas públicas (en el centro y en la periferia de Valencia, en el sur de Alicante y en el norte de Castellón), compartiendo espacio con la ocupación legal.

Los análisis de correlación espacial indican que no hay un efecto generalizado por el cual una ocupación ilegal induzca a más ocupaciones ilegales en el conjunto del territorio, resultado obtenido tras la estimación de dos tipos de correlaciones espaciales (univariantes y bivariantes). Sin embargo, a nivel urbano, si parece que este fenómeno se produce en algunas ciudades, aunque el efecto que prima es el de 'expulsión' de la ocupación ilegal: las relaciones espaciales calculadas aportan evidencia significativa (con parámetros robustos) que permiten interpretar que la principal razón de que una vivienda no esté ocupada ilegalmente es que la de al lado no lo está, mostrando también una tendencia a la reducción de ocupación ilegal (el parámetro bivariante es también significativo, lo que se interpreta como que 'a pesar de que el vecino está ocupado ilegalmente, la vivienda está ocupada legalmente').

El 'efecto llamada' de ocupación ilegal estimado[23], es identificado en algunas áreas del interior y del sur, en Valencia (en el área metropolitana y cercano a la zona del puerto), en las áreas de Alcira, Játiva, Benidorm, Alicante y Elda-Petrer. En Castellón, el efecto es mínimo. Los test espaciales bivariantes calculados en el informe[24] permiten identificar las relaciones entre ocupación legal e ilegal, y los ejercicios calculados muestran, de nuevo,

[22] Este análisis no ha tenido en cuenta los efectos de la normativa de la Consellería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio del 4 de abril de 2017, Diari Oficial de la GV 8016/06.04.2017

[23] es decir, la correlación efectiva y estadísticamente significativa de una vivienda ilegal con su vivienda vecina

[24] Ver el documento DT_8

una ausencia de correlación generalizada a nivel de la Comunitat Valenciana pero con asociaciones significativas en casi todas las áreas valencianas con un claro efecto expulsión muy concentrado en clústers (correlación negativa), donde la existencia de un ocupado ilegal próximo tiende a reducir la ocupación legal de una vivienda pública. Esto ocurre en algunas de las áreas de Valencia arriba mencionadas (este y puerto), en las áreas de Alzira, Játiva y muy claramente en el triángulo de Benidorm -Alicante-Elda (fuertemente significativo con elevada concentración). Se puede decir que estos resultados aportan una evidencia empírica de que el aumento de la ocupación ilegal desplaza la ocupación legal en una forma de *crowding out* pero solo en estas zonas, no en la totalidad del territorio. El impacto que esta influencia entre viviendas públicas tiene afecta a un 2.58% de la muestra de unidades ocupadas, cifra pequeña pero, como se ha visto, fuertemente concentrado en el espacio.

También se encuentra evidencia del efecto contrario, el que sería el '*efecto inclusión*', pero en otras áreas. Este efecto es mayor que el anterior y se interpreta como que una mayor ocupación legal expulsa a la ocupación ilegal, relación que afecta a una extensa proporción de la muestra, el 42.4%, y se puede interpretar como el efecto positivo de una acción efectiva de las políticas de organización y gestión aplicadas. Se identifica esta correlación en amplias zonas de la CV, especialmente en Valencia, Castellón y las zonas del interior de Alicante. Sin embargo, no son significativas en el triángulo mencionado anteriormente de la provincia de Alicante.

- **Estado de las viviendas**

En la base de datos analizada se registra una proporción de un 1.7% de las viviendas que están 'para rehabilitar' dentro del parque. Estas unidades de viviendas sociales con necesidades de intervención para mejorar la calidad estarían básicamente en la provincia de Valencia (83.6% del total para rehabilitar, cifra que supone un 2.3% del total del parque público), en las áreas metropolitanas (el 44.6% del total y 5.1% del parque público en esta área) y en el interior (el 35% del total y 1.9% del parque público). Castellón tiene un 14.5% (proporción elevada dada su menor representación en la muestra) y un 4.7%, Alicante, cifra reducida que indica que el parque en esta última provincia está en mejor situación en cuanto a los niveles de calidad, según la información recogida del EIGE. Obsérvese la mayor concentración de estas unidades en las áreas metropolitanas y en el interior, de Valencia y

Castellón principalmente, mientras que una cifra menor, del 8.3%, están en las capitales. La necesidad de rehabilitación, por tanto, se concentra fuertemente en las áreas metropolitanas y en el interior, en regiones coincidentes con las de ocupación ilegal antes vistas[25].

La estimación del dato elevado al total Censal daría una cifra que oscila alrededor de las 1200 unidades para rehabilitar, número que no parece ser excesivo para su ejecución en un plazo de tiempo medio.

- **Relación entre estado de las viviendas y ocupación**

El estado de las viviendas y sus necesidades de rehabilitación no son razones suficientes para explicar el número de unidades que se encuentran vacías. Tras la realización de distintos ejercicios estadísticos[26], se obtienen resultados significativos que permiten afirmar que el mal estado de una vivienda aumenta un 26% la probabilidad de desocupación, cifra inferior a la esperada y que indicaría que existen importantes necesidades residenciales que hacen que las viviendas sean utilizadas aunque no estén en buen estado. De hecho, si se incluye en este ejercicio la ocupación legal e ilegal, los resultados indican que el hecho de que exista ocupación legal disminuye la probabilidad de que las viviendas estén vacías en un 82%, mientras que si la ocupación es ilegal, lo hace en un 51.2%.

Tendría sentido pensar que la desocupación está relacionada causalmente con la calidad, es decir, el hecho de que haya viviendas en mal estado cercanas genera que las demás estén vacías. Los ejercicios espaciales realizados a este respecto muestran que la proximidad espacial NO tiene efectos sobre ambos fenómenos, es decir, las viviendas no están vacías como resultado de la existencia de clusters de viviendas en mal estado, y que pudieran convertirse en inhabitables a medida que se produce el deterioro, aunque algunas concentraciones de esta relación entre viviendas sí parece existir. Este resultado es consistente con el obtenido en el análisis probabilístico.

[25] No parece que tiene sentido aquí realizar un análisis de difusión espacial sobre los niveles de calidad de estas unidades como el llevado a cabo en el punto anterior, ya que las necesidades de rehabilitación tienen que ver, probablemente en su mayoría, con la antigüedad del inmueble y no con las actuaciones humanas al respecto.

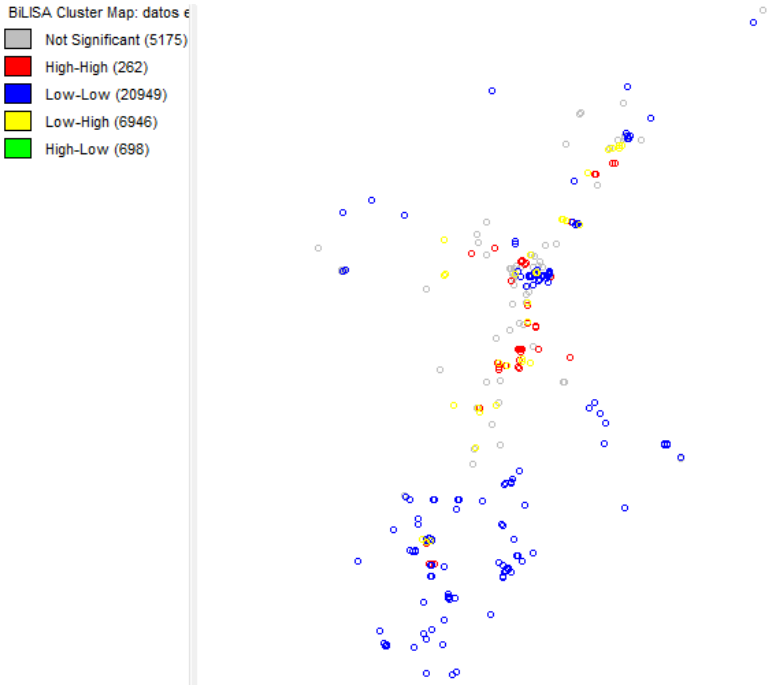
[26] Se ajusta un modelo probabilístico que evalúa la probabilidad de estar vacía en función de la calidad y se controla por localización (correlación espacial) para contrastar esta relación. Ver documento DT_8, pp 543 y ss

Para profundizar en este efecto, se realiza un análisis de correlación espacial que determina si se produce el *círculo vicioso* inverso al conocido como proceso de '*gentrificación*'[27], y que captura cómo el proceso de deterioro de los barrios puede estar generando un empeoramiento de los servicios residenciales derivados de la peor calidad de las viviendas de manera que ahuyenta a los pobladores existentes, favoreciendo la ocupación ilegal y el mayor deterioro de las viviendas. Los análisis multivariante realizados[28] indican que el hecho de que una vivienda esté en rehabilitación reduce la probabilidad de la ocupación ilegal en un 3.4%. La relación 'baja calidad-ocupación ilegal' **no** es estadísticamente significativa y, más bien al contrario, la peor calidad de las viviendas desincentiva la citada ocupación. Este resultado se interpreta como que la ocupación ilegal no aborda viviendas en mal estado y, aunque esta relación no es extensible a toda la realidad que se analiza, esta interpretación podría incidir en el hecho de que la reciente rehabilitación supusiera un incentivo a la ocupación ilegal.

Los análisis espaciales confirman la existencia de clusters que identifican ocupaciones ilegales de viviendas en mal estado localizadas en las áreas metropolitanas de Valencia, Castellón y en el área de Alcira. El mapa II.3 muestra claramente las zonas donde la correlación espacial entre ocupación ilegal y la necesidad de rehabilitación, es estadísticamente significativa. Las áreas donde ambas condiciones se retroalimentan (mayor ocupación ilegal con mayores necesidades de rehabilitación) son muy pequeñas[29] (puntos rojos en el mapa) y son mayores las áreas donde la relación es contraria (puntos azules) y en aquellas donde una menor ocupación ilegal se asocia a una mayor necesidad de rehabilitación (puntos amarillos). Los resultados, por tanto, son consistentes en ambos casos, aunque parece existir cierta relación que contrasta el círculo vicioso 'baja calidad/ocupación ilegal' en zona aisladas de Valencia y alrededores, al igual que entre 'mayor ocupación ilegal con viviendas mejores' (menor necesidad de rehabilitación).

[27] El proceso de gentrificación es aquel que define la vuelta de la inversión y renovación de áreas urbanas deterioradas por alguna razón, normalmente centros de las ciudades con estructuras obsoletas y edificaciones no actualizadas. La reinversión en servicios urbanos y la renovación de viviendas hace volver la demanda de actividad productiva y de residencia, recuperándose la zona desde el punto de vista económico y urbano.
[28] Ver documento DT_5, pp 415 y ss
[29] El ejercicio muestra muy pocas correlaciones entre unidades residenciales con este significado.

**Mapa II.3. Correlación espacial entre ocupación ilegal y necesidad de rehabilitación.**




**- Viviendas por características**

La base de datos del EIGE y del Censo solo permite conocer la superficie de las viviendas y su localización. Ha sido necesario cruzar la información con la base de datos del Catastro[30] para obtener la información adicional sobre el año de construcción con el que se ha podido reconstruir la información sobre la antigüedad del parque público. El cuadro II.3 recoge estos datos por provincias y por áreas geográficas.

En cuanto al tamaño de las unidades, el parque de vivienda pública es bastante homogéneo en la Comunitat Valenciana. El gráfico II.1 representa los datos del cuadro mencionado, y muestra la superficie media y mediana en cada uno de los ámbitos de referencia. Las viviendas tienen un tamaño medio de alrededor de 65 m2, algo más grandes en Alicante (71.2 m2) que en Valencia (62 m2). Esta mayor dimensión se concentra principalmente en las unidades que se encuentran en la costa (72.4 m2) y en las capitales (70.12 m2), mientras que en las áreas metropolitanas y en el interior, las unidades son de menor dimensión (65.9 m2 y 63.6 m2 respectivamente).

[30] Doc DT_8, pp 543 y ss explica el ejercicio realizado. La antigüedad aportada se refiere a edificios y no a viviendas. El cruce con el Catastro ha sido realizado por el profesor de la UA D. Raul Mora, del Dpto de Edificación y Planeamiento.

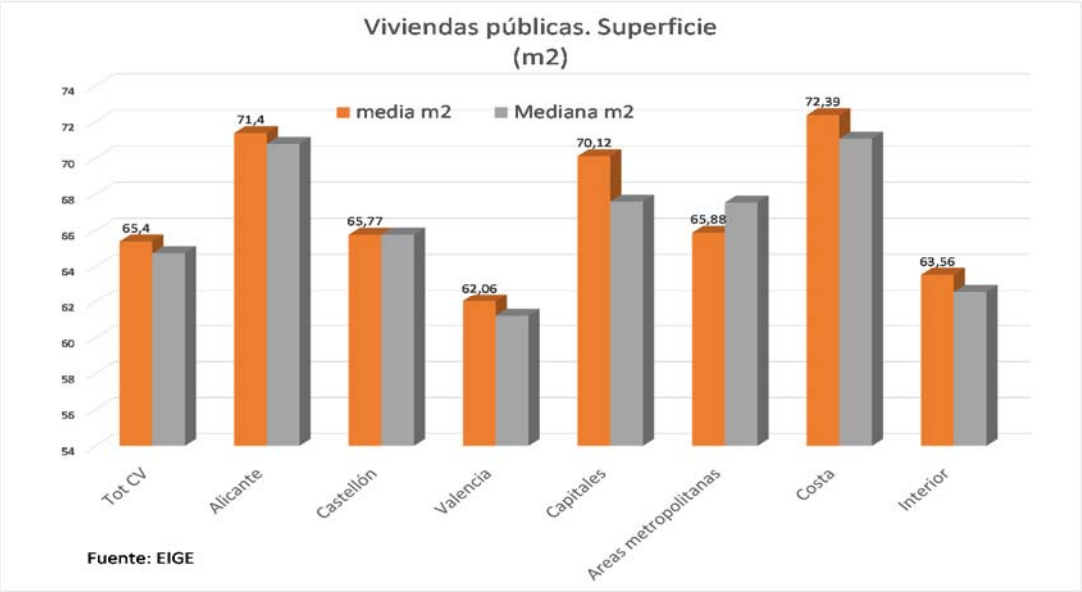
**Cuadro II.4**

| | EIGE | Superficie parque EIGE | | | | | | Antigüedad (catastro) | | Año de construcción (catastro) | | Aytos | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | NUM VIV (%) | media m2 | Media na m2 | Altura | Num hab | Aticos | Duplex | Media años | Mediana años | Media (año) | Mediana (año) | num patrim | Gestion directa | Alqu Medio hogar | Alqu media no hog | Ingres Med hogar | Ingr media no hog |
| **Tot CV** | **100** | **65,40** | **64,75** | **2** | **3** | **19** | **276** | **40** | **31** | **1974** | **1982** | **156** | **94** | **116,7** | **50,0** | **5055,6** | **5055,6** |
| **Alicante** | 27,1 | 71,4 | 70,8 | 2 | 3 | 18 | 276 | 31 | 31 | 1982 | 1982 | 154 | 94 | 50,00 | 50,00 | 5055,56 | 5055,56 |
| **Castellón** | 9,8 | 65,77 | 65,78 | 2 | 3 | 0 | 0 | 43 | 40 | 1973 | 1976 | 2 | 0 | 300,00 | 300,00 | | |
| **Valencia** | 63,0 | 62,06 | 61,23 | 2 | 3 | 1 | 0 | 58 | 60 | 1958 | 1956 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Capitales** | 42,9 | 70,12 | 67,60 | 3 | 3 | 2 | 0 | 44 | 40 | 1972 | 1976 | | | | | | |
| **Areas metropolitanas** | 14,4 | 65,88 | 67,55 | 2 | 3 | 11 | 49 | 56 | 60 | 1960 | 1956 | | | | | | |
| **Costa** | 10,7 | 72,39 | 71,09 | 2 | 3 | 6 | 50 | | | | | 2 | 0 | 300,00 | 300,00 | | |
| **Interior** | 32,0 | 63,56 | 62,61 | 2 | 3 | 0 | 177 | 36 | 31 | 1977 | 1982 | 154 | 94 | 25,00 | 25,00 | 5055,56 | 5055,56 |
| **Pro-memoria: num** | **36130** | | | | | | | | | | | | | | | | |

Fte. EIGE, Catastro y cuestionarios respondidos por Ayuntamientos

Nota. El cuestionario a Ayuntamientos tuvo una baja respuesta por lo que los resultados no pueden ser considerados significativos. No obstante, incluimos la información disponible.

**Gráfico II.1**



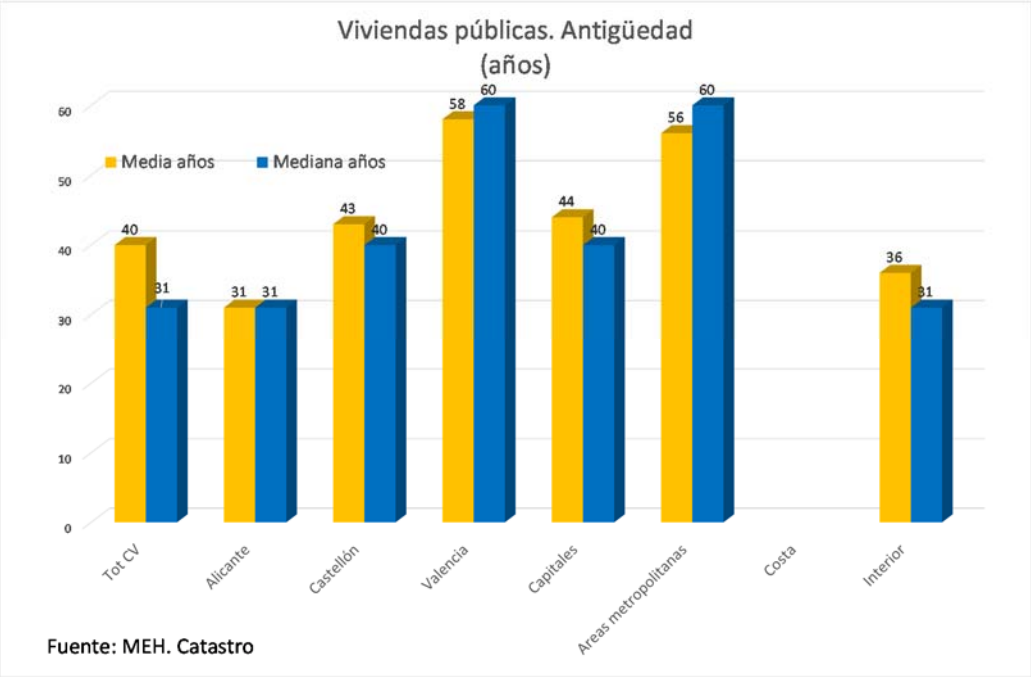

En todos los casos salvo en el de las áreas metropolitanas, las medianas de la superficie son algo inferiores a la media lo que indica que la distribución de superficies más densas se encuentra en tamaños algo menores que la media.

En cuanto al número de habitaciones, la vivienda pública es homogénea, con 3 habitaciones (dormitorios) por vivienda, más las correspondientes a los servicios básicos. Algo similar se muestra con la altura media de las viviendas en los edificios, de 2 alturas en todas las áreas salvo en las capitales, cuya media es de tres.

En cuanto a la antigüedad (gráfico II.2), la media de los edificios donde se encuentran las viviendas públicas, dentro de la muestra del EIGE, es de 40 años. En este caso, esta característica difiere ampliamente por provincias, con el parque más joven en Alicante (de 31 años de media) y el más antiguo el de Valencia (con 58 años de media).

La mayor acumulación de edificios más antiguos está en Valencia y Castellón y este dato es consistente con la distribución vista de las viviendas en áreas donde se mostraba la mayor necesidad de rehabilitación de viviendas (en Valencia), y la menor necesidad (en Alicante y en el interior). Es razonable pensar que la antigüedad esté asociada a la necesidad de rehabilitación, más aún en viviendas públicas donde el esfuerzo de adaptación de la calidad debe ser realizado por la Administración pública. Esta distribución muestra las localizaciones donde deberá hacerse un mayor esfuerzo de inversión en este sentido.

**Gráfico II.2**




Si se divide por áreas, las capitales tienen una antigüedad media de 44 años y las viviendas del interior son más jóvenes, de 36 años, siendo las áreas metropolitanas la que localizan las viviendas más antiguas, de 56 años[31]. De nuevo, en todos los casos salvo en Valencia capital y en las áreas metropolitanas, las medianas son inferiores a las medias indicando una menor antigüedad de los grupos. Sin embargo, en la provincia de Valencia (fuera de la capital) y en las áreas metropolitanas ocurre al contrario, lo que implica que hay una proporción relevante de viviendas con antigüedad mayor a la media, en las zonas mencionadas donde las viviendas públicas son más antiguas.

- **Resumen**

➢ Es razonable suponer la existencia de un número de viviendas sociales equivalente al 4.3% del total del parque de principales, con una cifra de alrededor de 65000 unidades, gestionadas por distintas AAPP donde la institución centralizada a nivel de la Comunitat Valenciana, el EIGE, gestionaría un 54.3%. El reparto de estas unidades es similar al del parque y su distribución geográfica, con cierta mayor concentración en Valencia (55%-63%), en las capitales (33.7%-42.9%) y en el interior (38%-32%), seguido de las áreas

[31] En el cruce con el catastro, no se ha encontrado ninguna observación de la costa. El matching realizado eliminaba los códigos con algún dígito erróneo y es posible que esa sea la razón por la que se han perdido las observaciones de los municipios costeros no capitales o áreas metropolitanas.

metropolitanas y la costa. El resto del parque de viviendas sociales, un 45,7%, estaría bajo la gestión de los Ayuntamientos y otras instituciones públicas.

- La mayoría de las unidades están ocupadas, por lo que no pueden ser reutilizadas una vez asignadas, como herramienta de política, y dado que se desconoce la rotación de esas viviendas, es necesario suponer que las AAPPs tienen solo disponible las viviendas vacías para cubrir las necesidades residenciales. Las viviendas vacías suponen un 3.2% del total de ese grupo de viviendas, y aunque se reparten a lo largo de todo el territorio, se concentran fundamentalmente en algunas áreas: una mayor proporción en las áreas metropolitanas y el interior, y menor en la costa y en las capitales. Alicante tiene una proporción mayor de viviendas vacías sobre el total, de algo más de 1100 unidades, un 0.076% del stock de viviendas principales.
- Si se tiene en cuenta las viviendas ocupadas ilegalmente, esta cifra se duplica. Las viviendas con ocupación ilegal están también ubicadas a lo largo de todo el territorio y muestran un patrón que hace pensar en que esta situación se encuentra enquistada en algunas áreas, ya que se ha identificado este hecho a través de una fuerte y significativa correlación espacial entre la ocupación ilegal y la legal en algunas áreas, como en las capitales y en el interior, pero muy débil en las costas que no sean capitales. Los tests analizados demuestran la existencia de clusters residenciales donde se produce el efecto llamada de ocupación ilegal (Valencia, el triángulo de Alicante-Elda-Benidorm y en el área de Alcira) sin prácticamente presencia en Castellón aunque afectando a una pequeña parte del stock (2,38%). En esas regiones parece que se produce un efecto débil de expulsión de la ocupación legal, aunque en el resto del territorio, este efecto expulsión no existe y la correlación entre los tipos de ocupación es positivo y significativo, lo que se interpreta como que la legalización de la ocupación tiene efectos positivos sobre nuevas ocupaciones legales.
- De las viviendas existentes en este grupo, un 1.7% requieren de rehabilitación. Esta proporción es pequeña si se atiende a la antigüedad del parque, con una edad media de 40 años. La mayor parte de las unidades para rehabilitar se concentran en la provincia de Valencia (el 73.2% de todas), en las áreas metropolitanas (40.9%) y en el interior (41.5%). El estado de las viviendas es consistente con la antigüedad en las dos primeras (58 y 56 años de antigüedad de media), aunque no en la tercera.
- El deterioro de esta parte del parque, por lo reducido, no parece tener consecuencias en cuanto a la generalización de una menor calidad en el entorno, ni en la atracción de ocupación ilegal a nivel agregado que, de hecho, reacciona al revés. No obstante, la cifra implica un

esfuerzo de inversión en la mejora de las viviendas que debe ser realizado con un fuerte control de la gestión para garantizar la ocupación legal de las unidades a medida que se rehabiliten y con mejora en la eficiencia energética. Es necesario también la gestión para la reducción de ocupación ilegal, que ya muestra síntomas de afianzarse en el espacio y generar efectos indeseados, como el efecto-llamada difícil de resolver[32].

- La recuperación de las unidades ocupadas ilegalmente duplicaría el número de viviendas disponibles para la cobertura social (hasta disponer de un 0.155% del parque de principales) aunque la cifra es pequeña frente a un eventual aumento de la lista de demandantes residenciales consecuencia de una crisis súbita. Además, la reducción de la ilegalidad tendría efectos positivos sobre los vecindarios de vivienda pública, contribuyendo a la mayor ocupación legal.
- No hay suficiente información para refrendarlo, pero con los datos disponibles, el parque de viviendas públicas parece encontrarse en buen estado en media. La unidades que no lo están desincentivan poco la ocupación, lo que es indicativo de fuerte demanda de estas unidades de menor calidad; se encuentran repartidas en el territorio de forma difusa y en pocos casos, aglomeradas en barrios.
- La movilización y la recuperación de las viviendas vacías, de las ocupadas ilegalmente y la rehabilitación de las unidades en mal estado, retornaría un stock de viviendas públicas de casi un 9% del total de unidades de este grupo a la gestión pública, lo que implicaría un parque de 3.3-3.5 mil viviendas para llevar a cabo la política social.

[32] Estos resultados no han tenido en cuenta la reciente medida destinada a legalizar determinados tipos de ocupación ilegal, como ya se especificaba en una nota a pie de página anterior. Los datos analizados son anteriores a la publicación de la norma y no incluyen sus efectos.

# III.- La pobreza y su relación con la vivienda: aproximación a las necesidades de vivienda pública en la Comunitat Valenciana

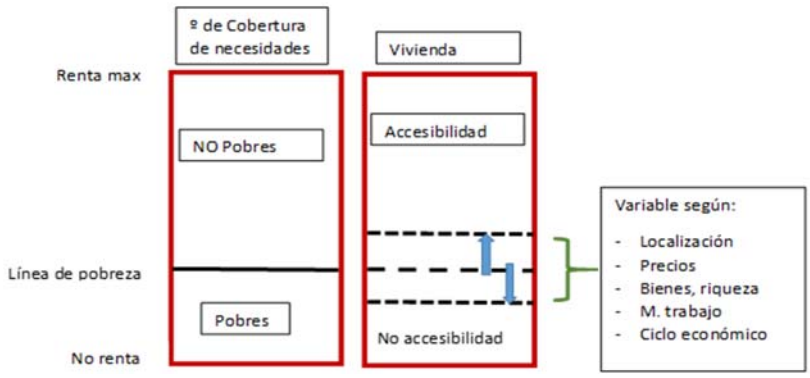
# III.- La pobreza y su relación con la vivienda: aproximación a las necesidades de vivienda pública en la Comunitat Valenciana

La estimación de cómo la necesidad de vivienda puede afectar a las condiciones de pobreza de la población es compleja especialmente durante un período de fuerte crisis económica como el que se experimentó desde 2008-2014. Es necesario distinguir en el análisis dos niveles de necesidad residencial cuya frontera, como se ve a lo largo de este apartado, es difusa. El nivel de máxima necesidad es el de los hogares sin ingresos, 'sin techo' y sin cobertura de otro tipo que le permita acceder a una vivienda a través del mercado, ni siquiera a aquellas con menores costes. Este grupo requiere de apoyo o cobertura pública sin condiciones. El segundo grupo lo formarían los hogares que podrían acceder al mercado por que cumplen los requisitos de acceso (de empleo e ingresos) mínimos pero cuyas rentas son insuficientes o demasiado variables relativos a los precios/costes de la vivienda, como para poder concurrir con éxito y cubrir sus necesidades residenciales sin ayuda. Entre los dos grupos habrá una proporción de hogares cuyas condiciones que posibilitan el acceso pueden ir cambiando según las condiciones económicas generales y locales.

En el análisis de vivienda se analiza es capacidad de acceso o accesibilidad al mercado residencial.

Esta situación se puede explicar con el gráfico III.1.

**Gráfico III.1. El problema de la identificación de la pobreza en vivienda**




Si se clasifica la población en dos grupos (pobres y no pobres) se podría aceptar que los segundos tienen capacidad de cubrir sus necesidades a través del mercado porque sus condiciones de accesibilidad son suficientes. Sin embargo, una parte de los hogares del primer grupo requerirían de la intervención pública de apoyo para acceder a una vivienda dado que sus

niveles de renta son tan bajos que no hay posibilidad de tener una unidad a través del mercado, a pesar de no ser clasificados como pobres; ocurriría algo parecido en aquellos del grupo de hogares pobres que se encuentran cerca de la línea de pobreza. Serían los hogares que afrontan la peor situación, los que se clasificarían en el recuadro inferior de ambas columnas del gráfico III.1, aquellos que presentan fuertes problemas para tener una vivienda incluyendo los casos extremos (los sin-techo).

Sin embargo, mientras en los análisis de pobreza se puede establecer una línea fija de clasificación, en la accesibilidad a la vivienda no es posible ya que, en períodos con las condiciones económicas favorables, los umbrales de accesibilidad pueden reducirse[33] permitiendo el acceso a un número de hogares que, técnicamente, se encontrarían bajo el umbral de pobreza (y por tanto sin capacidad de acceso – en el caso de la línea inferior negra de puntos en el cuadro de la derecha del gráfico). Y viceversa, en períodos de recesión o crisis, el umbral de accesibilidad aumentaría, mostrando mayores problemas de acceso (la línea de puntos sube) haciendo aparecer un mayor número de hogares '*shelter poors*' o nuevos hogares que no podrían entrar en el mercado residencial en las condiciones existentes sin apoyo externo. Esto indica que las condiciones económicas generales (la evolución del ciclo económico y del empleo) pueden modificar el total de hogares con problemas para acceder a las viviendas. Las situaciones particulares en áreas urbanas específicas pueden hacer también prohibitivas las viviendas incluso para hogares cuya renta sería suficiente en otros mercados.

Así pues, el volumen de las necesidades residenciales depende, en primer lugar, del ciclo económico, que puede resolver problemas límites de acceso cuando el mercado es muy flexible o empeorar la accesibilidad por encima del límite imaginado y convencional, cuando las condiciones cambian. Ejemplos de ambos casos se han visto en la economía española, con hogares clasificados como pobres que compraban sus viviendas (que, en principio, deberían haber sido objeto directo de apoyo de la política de vivienda), y con hogares con ingresos medios que han perdido sus viviendas como resultado de la reducción en sus rentas derivada de la crisis económica.

En segundo lugar, los niveles de necesidades residenciales dependen de la localización y del binomio precios/ingresos en las áreas urbanas específicas, de manera que en aquellas con mayores niveles de precios, los ingresos necesarios para acceder a una vivienda a través del mercado serían mayores. Si el coste de la vivienda es sustancialmente mayor a los niveles

[33] Cuando la medida de accesibilidad 'se reduce' quiere decir que requiere de menores obligaciones de pago por vivienda y, por tanto, mejora la accesibilidad.

medios de los salarios, los hogares tendrían que cubrir sus necesidades residenciales en otra población, en cinturones urbanos fuera de las ciudades o en otros lugares, generando efectos diversos (como el commuting, el desarraigo del hogar….) que sobrepasan la frontera de lo económico.

La accesibilidad a la vivienda se analiza desde dos perspectivas: desde la del primer acceso, es decir, atendiendo a cómo las condiciones de mercado impiden cubrir las necesidades por primera vez ('*ex - ante'*), y desde la perspectiva del hogar que ya tiene una vivienda y debe cubrir sus costes (*'ex –post'*). El primero es especialmente importante cuando se analiza el acceso residencial de los hogares primigenios y se encuentra directamente relacionado con la evolución de la formación de hogares. El segundo aborda el problema asociado a la pobreza inducida por la vivienda. En ambos casos, el esquema explicado en el gráfico III.1 es aplicable, y se puede encontrar un proceso pro-cíclico por el cual los problemas de acceso se reducen en épocas de expansión, pero aumentan en recesión. Las implicaciones son diferentes: en la falta de acceso *ex - ante*, el efecto de un empeoramiento de la accesibilidad generaría la reducción en la dinámica de formación (regular o irregular) de hogares y se traduciría en una mayor densificación en el uso de la vivienda (más de un hogar en la misma vivienda); la no accesibilidad *ex – post* puede llevar al hogar a caer en la pobreza o en la pobreza absoluta en el caso de la pérdida de la vivienda. La fórmula de tenencia tiene un gran impacto, ya que un cambio en el ciclo económico hacia la recesión que afecte al hogar en términos de mayor desempleo, no tendría efecto sobre la pobreza (en vivienda) si no existen pagos pendientes, como es el caso de una unidad en propiedad totalmente pagada o una unidad cedida gratuitamente; en **este caso, la tenencia protegería al hogar de la pobreza en un proceso de crisis**. Así pues, la evaluación de la accesibilidad no es sencilla y depende de múltiples variables que determinarían los niveles de necesidad que tienen los hogares.

La evaluación de la accesibilidad residencial es muy relevante. La evidencia empírica existente y los análisis sociales advierten sobre los problemas derivados de su falta. La incapacidad de acceso a una vivienda no sólo representa una amenaza para la cohesión de la sociedad en general, sino que impone también limitaciones importantes en la economía. Una accesibilidad deficiente puede afectar al acceso al trabajo, puede ejercer presión sobre los salarios y los sueldos y pueden desplazar a otras formas de consumo (DTC New Zealand, 2004, p.6), a la par que podría contribuir a la expansión incontrolada de áreas de infravivienda con fuertes efectos negativos sobre la sociedad.

En este apartado se desarrolla el análisis de la pobreza asociada a la vivienda. En primer lugar, se describe la distribución de la renta y se estiman los niveles de pobreza por provincias y áreas. En segundo lugar, se calculan y analizan los distintos componentes de la accesibilidad en la Comunitat Valenciana y sus áreas. El objetivo último es estimar la proporción de población sin capacidad de acceso que puede requerir apoyo público, su evolución durante la crisis y su localización.

# III.1.- Distribución de renta y pobreza

**(Documentos DT.4 y DT.5)**

### III.1.1 La renta y su distribución en la Comunitat Valenciana y sus regiones. Características

La estimación de la distribución de la renta a nivel provincial y municipal se realiza utilizando la información sobre ingresos y la población contenida en la ECV. El análisis que se presenta aquí sigue la metodología habitual y calcula el índice de Gini y la distribución de la renta entre los deciles de población, todo ello con el detalle de localización mencionado.

La ECV aporta información sobre la **renta media por hogar**, que es de 2017,7 euros por mes (promedio entre 2005 y 2015). La mediana de la primera es de 1693.1 euros (un 19.1% menos) lo que indica una desviación de la distribución de renta por el que más de la mitad de los individuos valencianos tienen ingresos menores que la media general. La diferencia de la mediana computando la renta por unidad de consumo es mucho menor (de un 15.3% menos), lo que parece indicar que parte de la diferencia mencionada es debida al tamaño del hogar en el período considerado, de manera que existirían similar nivel de ingresos entre los hogares con mayor y con menor número de miembros. El número de hogares que no presentan ingreso alguno es el 1% del total de los observados.

En este apartado se describen los valores y la evolución del ingreso disponible mensual por unidad de consumo[34]. El gráfico III.2 representa la renta (mediana) en la Comunitat Valenciana en la década entre 2004 y 2015. Su evolución muestra un crecimiento importante (en términos nominales) desde el primer año hasta 2008 para estancarse y decrecer desde 2009. Solo la provincia de Castellón parece mostrar un repunte en los ingresos medianos desde 2015, así como el segmento de observaciones en la base que no ha podido ser identificada geográficamente.

Si se discrimina entre áreas geográficas, el perfil de las medianas muestra dinámicas muy distintas dependiendo del lugar de localización de los hogares. Así, el aumento en la mediana de ingresos en las capitales ha sido el mayor, aunque su caída converge con el resto de los grupos. En las áreas metropolitanas se produjo el aumento más rápido hasta 2006, pero tras ese año, el nivel de ingresos ha permanecido casi estable a lo largo de todo el período de crisis, para recuperar los ingresos fuertemente en 2015[35] (gráfico III.3).

[34] Es el ingreso de cada uno de los miembros del hogar, en el que se ha ponderado el ingreso total del hogar por el número de miembros. Es menor que el ingresos disponible bruto mediano, pero no se modifica la estructura de importancia por utilizar esta medida.

[35] En este caso, y dada la coincidencia de las áreas metropolitanas con poblaciones costeras, especialmente en Alicante, es posible que la recuperación que se detecta en la evolución de estos ingresos sea una compensación de la caída que se observa en los de los municipios costeros.

**Gráfico III.2**

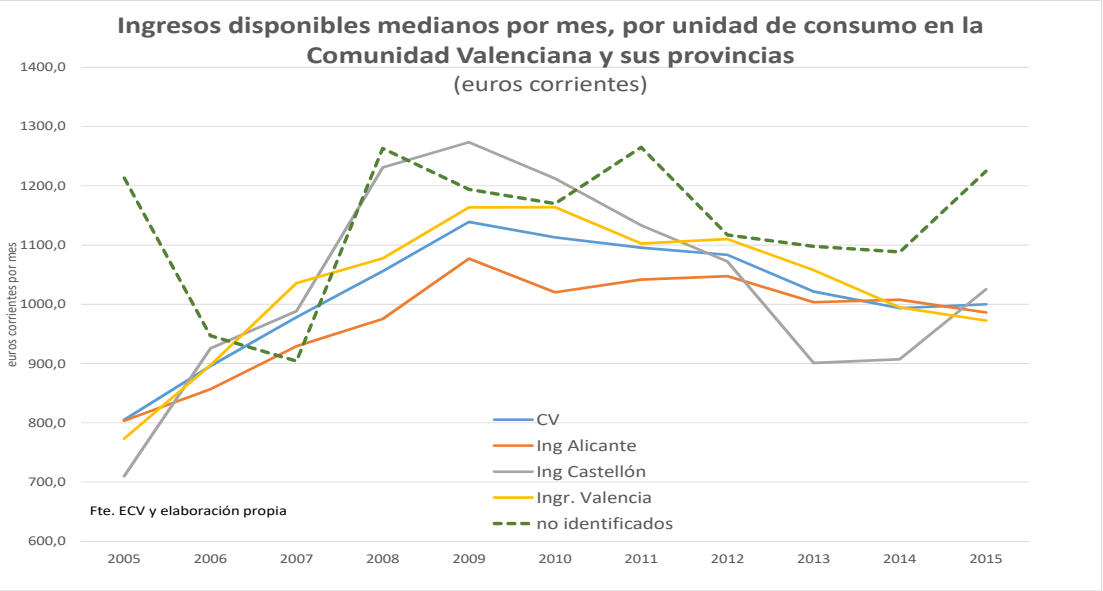
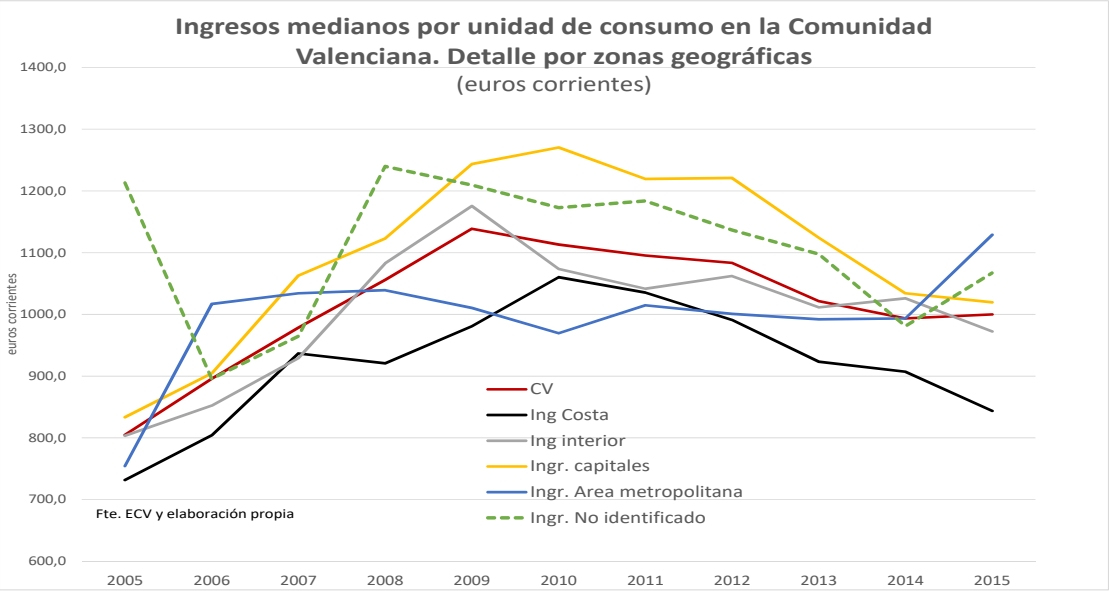



**Gráfico III.3**



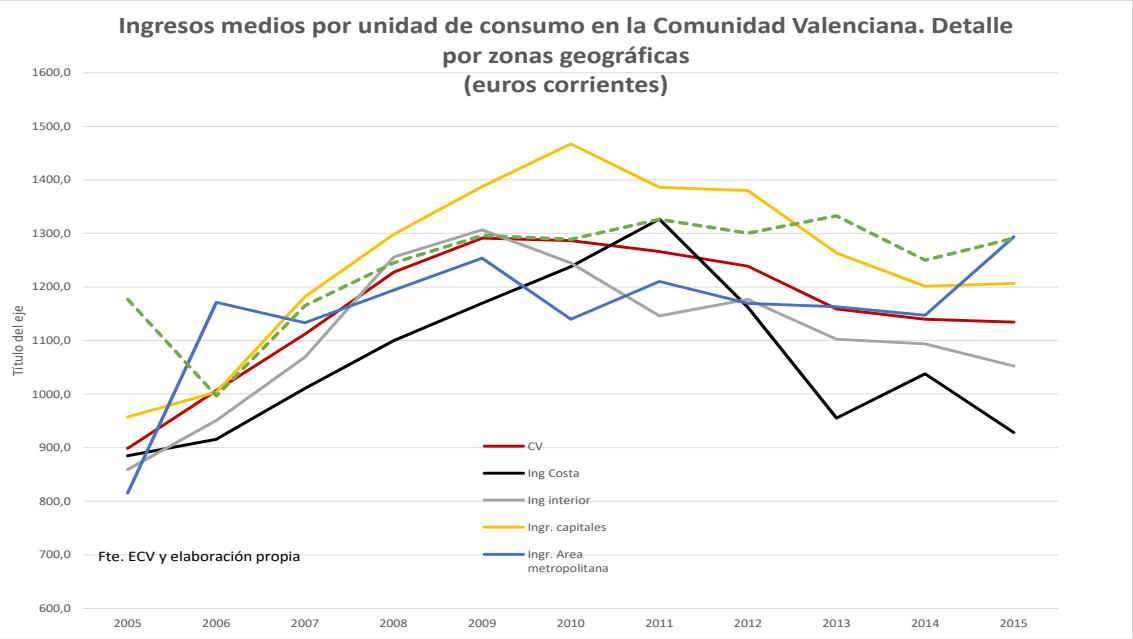

En cuanto a los ingresos medianos en las poblaciones de costa, interior y áreas metropolitanas, sus niveles son inferiores a la mediana de la CV. En el caso de los primeros, estos marcaron un máximo en 2010 para reducir su crecimiento en línea con el resto de las regiones. La **costa muestra un nivel de renta mediana sustancialmente inferior** a la media de la CV y de las capitales, lo que ha sido contrario a lo tradicionalmente pensado dada la relevancia de residentes foráneos en estas zonas, su mayor nivel de renta y su capacidad de generar actividad. Por su parte, las áreas metropolitanas han visto congelarse los ingresos

medianos desde el principio del período de la muestra, mientras que las áreas del interior siguen la media de la CV, con un crecimiento primero, y una contracción desde 2010.

El hecho de que los ingresos medianos de las costas sean inferiores a la media indica similares condiciones en los mercados de trabajo de estas regiones a las del resto de la Comunitat Valenciana, lo que rompe la idea de que los trabajadores en los sectores localizados en la costa (no capital, es decir, las áreas más orientadas al turismo) tienen mayor capacidad de compra que los que se asocian a otros sectores.

Hay que añadir que, si se miden los ingresos medios en lugar de los medianos, la contracción más fuerte se produce entre los años 2011 y 2012 en las costas (con un año de retraso sobre la medición anterior) y desde 2009 en el interior (gráfico III.4), a pesar de que los ingresos que reciben el primer 50% de la población, no hayan variado.

**Gráfico III.4.**

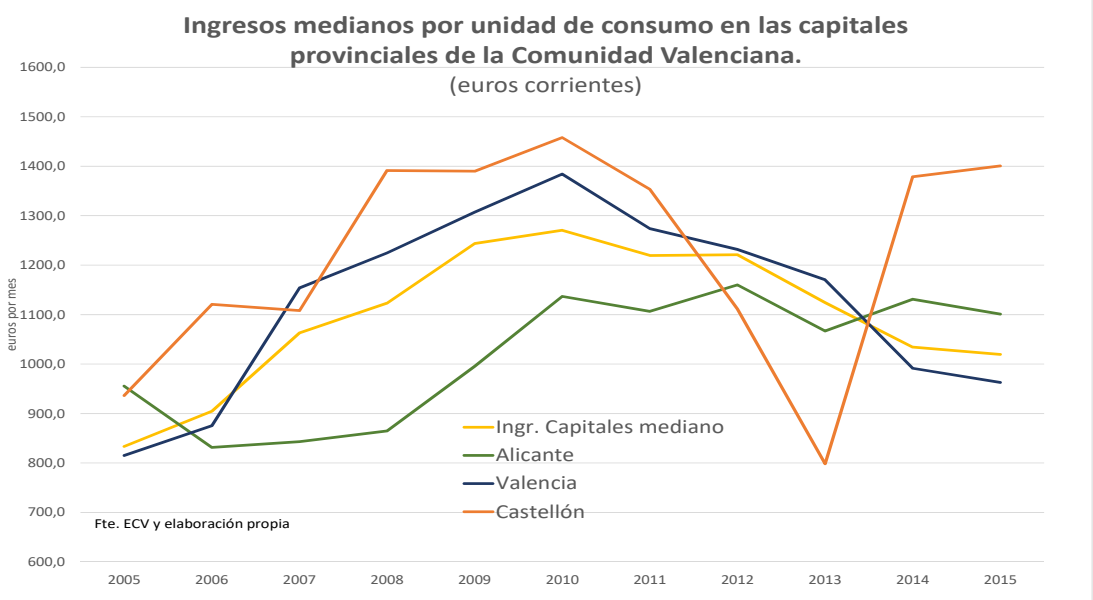



Los ingresos mayores se encuentran en las capitales y en las zonas del interior, que determinan la media de la CV. Teniendo en cuenta las capitales de las tres provincias, la evolución mediana de la renta disponible por unidad de consumo muestra niveles de ingresos inferiores en la capital de Alicante frente a Valencia y Castellón (gráfico III.5). La dinámica, de nuevo, es dispar y registra una evolución que responde a factores diferentes. Por ejemplo, Alicante presenta unos ingresos medianos menores que la media durante todo el período. Estos ingresos se convierten en los mayores de la CV no porque aumenten, sino por la caída de los del resto de las provincias, de manera que Alicante, con ingresos medianos inferiores al del

resto de capitales desde 2006 (y especialmente Alicante capital), vio recuperar los importes relativos con respecto al resto desde 2010 (al caer los del resto) hasta niveles cercanos a los 1100 euros por mes, manteniéndose estos valores hasta el final del periodo.

Valencia, por su parte, aumentó fuertemente los niveles de ingresos en los años previos a 2010 a partir de lo cual comenzó un declive que no ha revertido en 2015, último año analizado. Esta caída se produce en términos nominales, lo que acentúa más la pérdida de capacidad de compra de los hogares con ingresos medianos de la capital de la CV. El nivel en 2015 no ha llegado al mínimo de inicio del período pero el ingreso mediano parece haberse estabilizado en 960 €/mes. Castellón muestra tradicionalmente un nivel de ingresos medianos superior a la media de la CV y a la de su capital, Valencia, incluso en los años de crisis.

**Gráfico III.5**



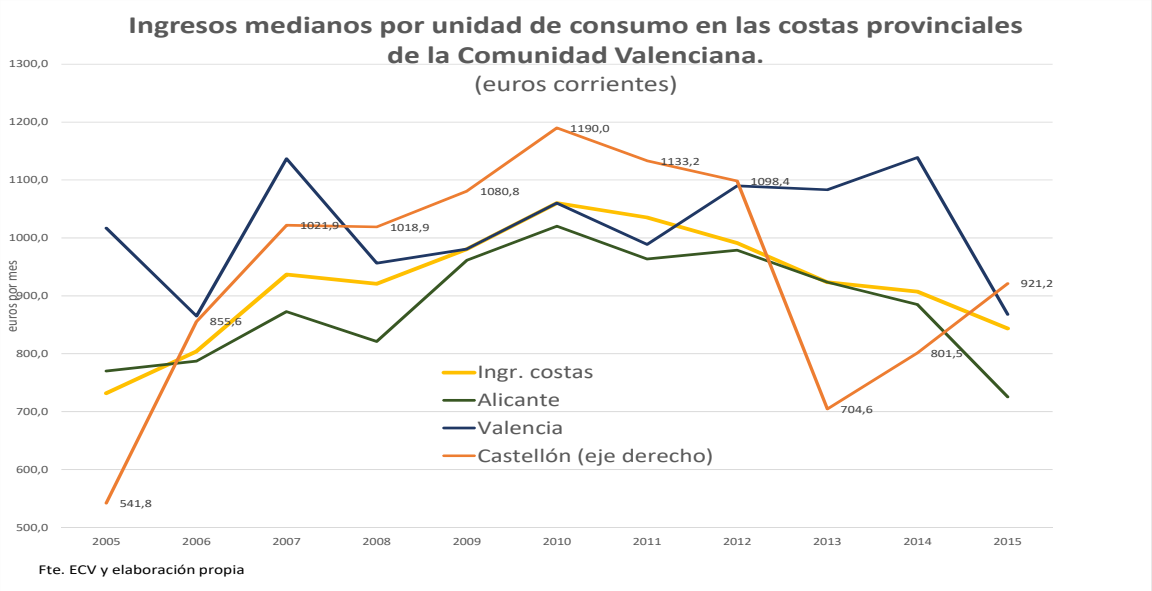

Los años 2012 y 2013 muestran una severa contracción en los ingresos medianos para Castellón mucho mayor que en el resto del territorio, lo que implica la existencia de un shock severo que estaría asociado a las políticas de contracción pública del gasto que tuvieron un impacto directo en la mediana de ingresos de esa ciudad. El año 2014 recuperó con rapidez la media anterior, cercana a los 1400 euros por mes de ingreso mediano, cifra sustancialmente más elevada que las del resto del territorio[36].

[36] Es posible que esta contracción pueda ser debida al tamaño de la muestra, reducido para esta provincia especialmente para 2011 donde hay alrededor de la mitad de las observaciones en las otras capitales, lo que indicaría que la discrepancia puede proceder de una falta de significatividad de la muestra. En cuanto a los niveles de renta, la ECV es significativa en todas las regiones. Los problemas de representatividad de esta base de datos

En cuanto a los ingresos de la costa, de nuevo se repite el patrón observado en las capitales, donde Alicante presenta unos niveles de ingresos menores que la media. El valor medio para la CV sigue la evolución de los ingresos en las costas alicantinas (gráfico III.6), más que a las variaciones en las otras dos áreas.

Los ingresos presentan una dinámica positiva hasta 2010 y sus niveles revierten para verse reducidos sustancialmente durante la fase de crisis aunque con una dureza dispar dependiendo de la provincia. Por ejemplo, en Valencia los ingresos han seguido creciendo mientras en Alicante y Castellón se reducían. Este resultado sorprende dada la positiva respuesta de la actividad turística durante la crisis, con máximos de ocupación y flujos turísticos, pero es un buen reflejo de cómo la economía valenciana ha mantenido la competitividad mediante una devaluación interna severa (medida aquí en la evolución de los ingresos medianos) que experimenta durante estos años.

**Gráfico III.6**




En cuanto a la evolución de Castellón[37], su dinámica en los años inmediatos tras el impacto de la CFG se asocia a una rápida multiplicación de los ingresos medianos, que pasan de 855,6 euros en 2006 a 1190 euros en 2010, para reducirse posteriormente. El salto en 2013 es, posiblemente, producto de la falta de información existente en la base de datos, aunque la

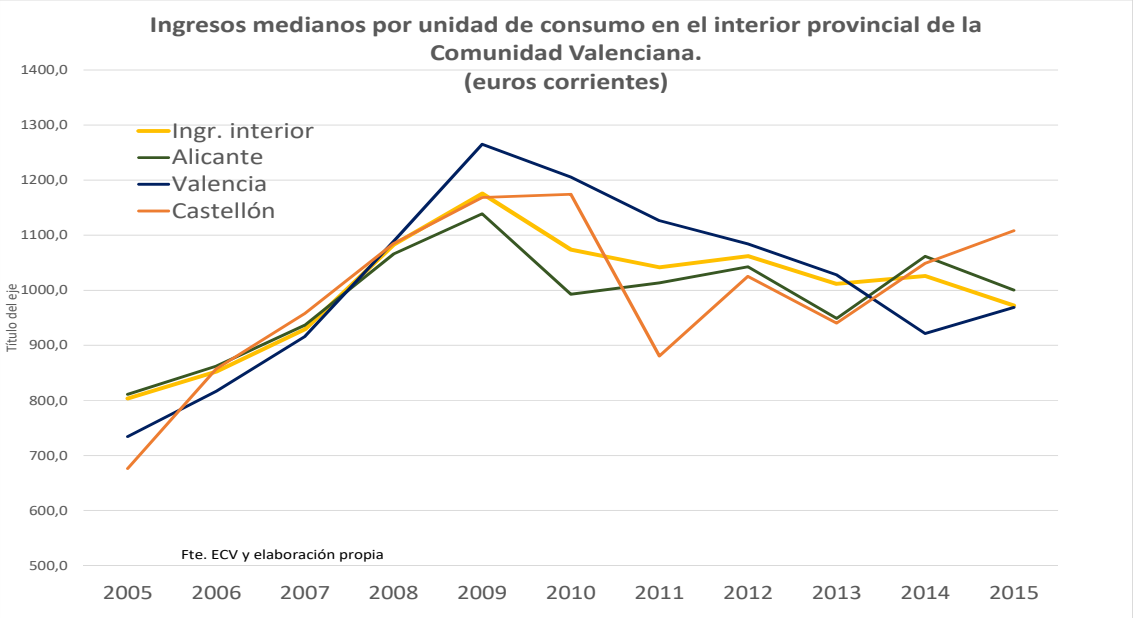
para la CV se encontrarán (con mayor severidad) cuando la segmentación se realice por características de las viviendas.

[37] La información de Castellón presenta un salto que es, con toda probabilidad, estadístico y no real, procedente de la reducida cantidad de información y del hecho de que parte de la información de estas poblaciones no ha podido ser asignada con claridad a la provincia. Así, como ya se ha remarcado en otros apartados del informe, pensamos que la costa de Castellón no está suficientemente observada y los resultados posiblemente no son significativos. Se presentan aquí por coherencia expositiva, pero se remarca este hecho como relevante.

decidida (y con baja volatilidad) recuperación posterior sugiere que bien pudo ser el efecto de un shock económico especialmente fuerte en ese año.

En cuanto a los ingresos medianos del interior de las provincias, el gráfico III.7 presenta la evolución en las tres.

**Gráfico III.7**




En este caso, la mediana de los ingresos de Alicante coincide con la de la CV siendo más elevada en algunos períodos a la mediana de Valencia (en los primeros años), y a la de Castellón (desde 2011). Los ingresos medianos oscilan alrededor de los 1000 €/mes, con unos niveles superiores en el interior de Castellón hasta 2010, en que se reducen a una mediana de 900 €/mes que se mantiene hasta el final del período. Por su parte, la mediana de Valencia se adelanta en 2010 a la del resto de las provincias hasta su ajuste en 2014.

Este análisis descriptivo pone de manifiesto la existencia de relaciones entre las medianas de ingresos entre regiones, lo que sugiere la **presencia de un efecto de transmisión de los niveles de ingresos** a través, posiblemente, del mercado de trabajo. El análisis realizado en el documento DT_4 profundiza en esta hipótesis.

- **A modo de conclusión**

Según estos resultados, el problema de falta de renta se encuentra fuertemente concentrado en las dos capitales mayores de la Comunitat Valenciana y en las poblaciones del interior de la provincia de Alicante. La renta, medida con la RD por unidad de consumo, ha experimentado una severa caída durante los años de la crisis.

En la primera fase de la crisis (años 2009 y 2011), las áreas más afectadas con la caída de ingresos fueron, casi proporcionalmente, las capitales de Alicante y Valencia, el interior de Alicante y el área metropolitana de Valencia. En el pico máximo de crisis en 2013, el efecto mayor se recogió en las áreas metropolitanas de las tres capitales, en el interior de Alicante y en las capitales de Castellón y Valencia.

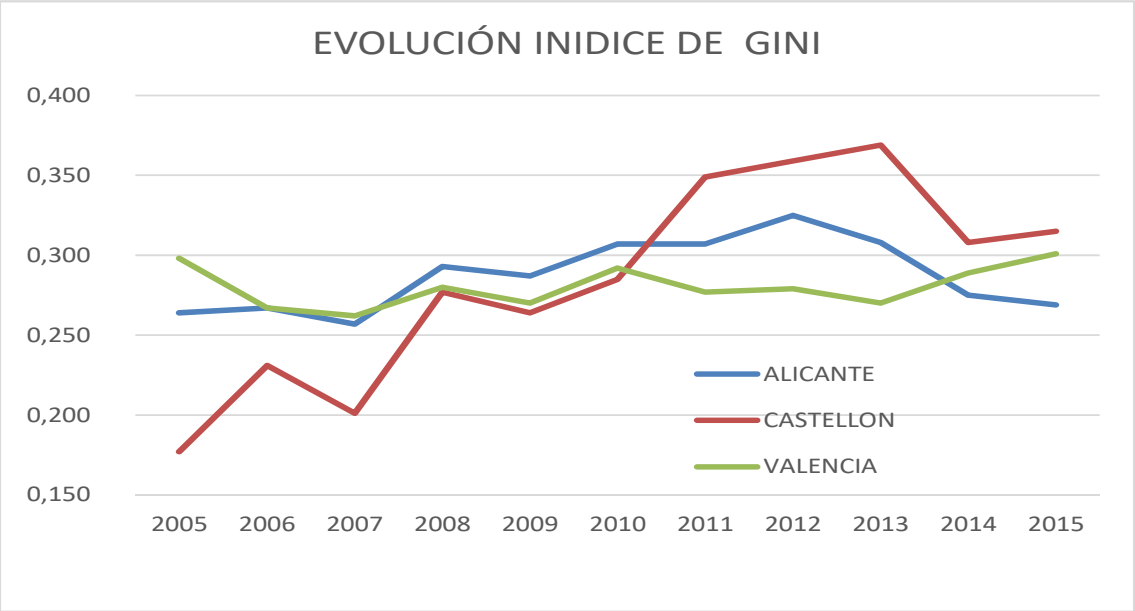
El número de hogares sin ingresos alcanzó un máximo en los años 2013 y 2014 (44028 y 25880 respectivamente son los registrados en la ECV), y otro pico en 2009 (de 23346 hogares). La probabilidad de que las capitales concentren hogares sin ingresos es del 31.6%; que lo hagan las áreas metropolitanas es del 25.8% (Valencia fundamentalmente) y el 20.3% de que lo haga el interior. Los datos muestran un menor riesgo (13.9%) en las poblaciones de la costa, lo que sugiere que las costas tienen mayores probabilidades de aportar empleos a los hogares, así como en la provincia de Castellón y en todos sus ámbitos geográficos. En el caso de Valencia, el problema se concentra en el área metropolitana y la ciudad. En el Caso de Alicante, en el interior.

- **La medición de la distribución de la renta**

Se ha estimado la distribución de la renta en la Comunitat Valenciana siguiendo la metodología habitual, calculando el índice de Gini y la curva de Lorenz.

La estimación de los índices de Gini por provincias muestra un comportamiento dispar en el territorio. El gráfico III.8 representa la evolución de los índices calculados para cada año en cada grupo. En primer lugar, Alicante y Castellón reflejan un empeoramiento de la distribución de la renta durante el período de crisis, desde 2007 inclusive, reflejada en el aumento de este indicador[38]. En el caso de Alicante, el índice revierte a valores similares a 2005 al final del período, indicando un proceso de redistribución de la renta de acuerdo con el modelo anterior.

**Gráfico III.8**




Fte. Estimación propia a partir de los datos de la ECV

Sin embargo, el proceso en Castellón no revierte. La distribución empeora durante todo el periodo desde una posición de partida muy positiva, con una muy pequeña desviación de la equidistribución (I.Gini 2005= 0.177) hasta duplicar el valor del índice en el último año (I.Gini, 2015 =0.31) y habiendo pasado por un período (2011-2014) con valores superiores, reflejo de una distribución de la renta que empeora con severidad.

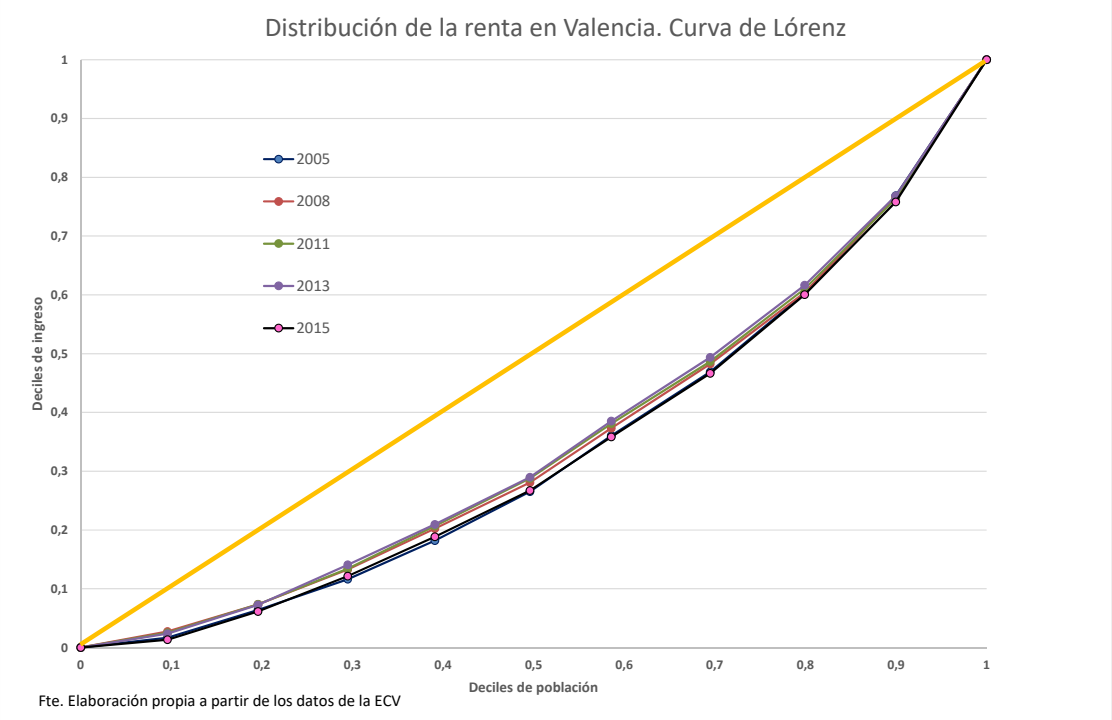
[38] Un aumento en el valor del índice de Gini implica que la distribución de la renta empeora. Como es sabido, este índice mide la distancia entre la distribución perfecta (equidistribución) y la observada en los datos, por eso los mayores valores indican una peor distribución.

Por su parte, la provincia de Valencia no parece haber mostrado cambios sustanciales en la distribución de la renta de sus hogares, con un valor que mejora durante todo el período salvo el primero y el último año, donde el índice de Gini alcanza valores máximos del 0.30. Esta evolución sugiere que la provincia con peores resultados tras la crisis financiera ha sido Castellón, y que Alicante ha podido resolver algunos aspectos negativos de esta situación.

La representación en curvas de Lórenz permite observar estos fenómenos gráficamente. Estas curvas miden el valor del índice de Gini en forma de área entre la recta de equidistribución (amarilla) y la curva que queda perfilada a la derecha, que representa la distribución de la renta observada entre la población ordenada por decilas. Se han incluido las distribuciones de la renta de varios años.

En el gráfico III.9 aparece la distribución para la provincia de Valencia. Como se observa, la distribución de la renta no cambia sustancialmente en esta provincia, consistentemente con el valor del índice de Gini, de manera que el impacto de la crisis financiera no parece haber tenido efectos en su distribución de la renta (que no en sus niveles).

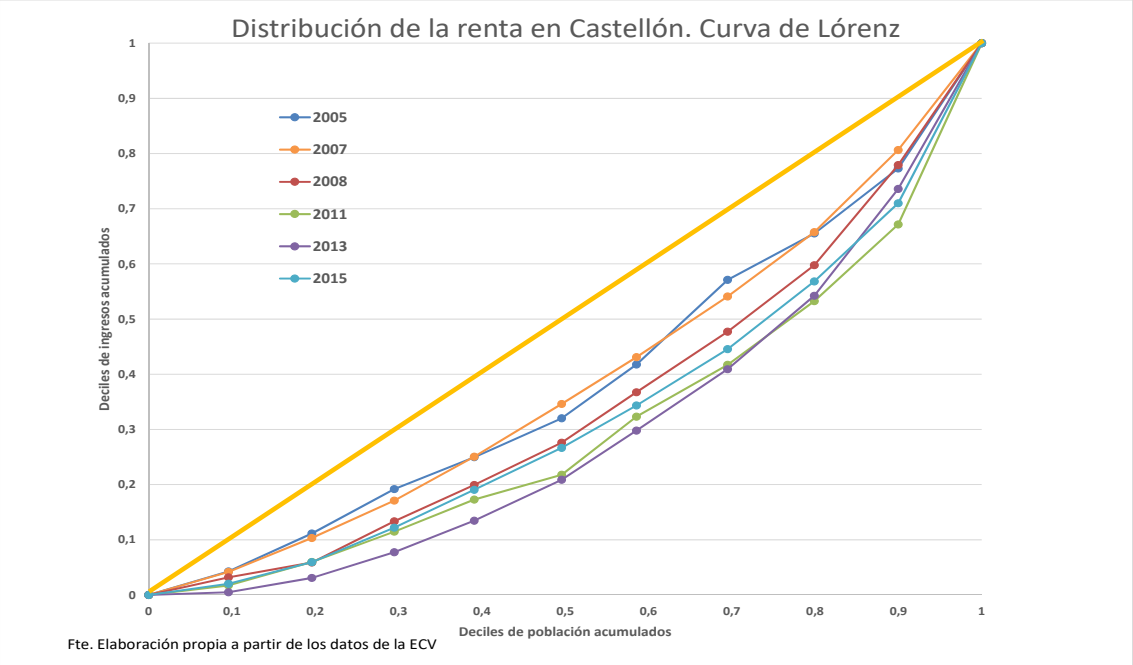
**Gráfico III.9**




Los cambios son manifiestos si se observa la curva de Lorenz para la provincia de Castellón (gráfico III.10). La situación de partida (2005) muestra una distribución muy igualitaria de la renta entre la población que ha ido deteriorándose durante el período analizado. Este deterioro es el resultado directo del impacto de la crisis financiera desde el primer momento, ya que, como se observa, la distribución en los años pre-crisis (incluido 2007) es

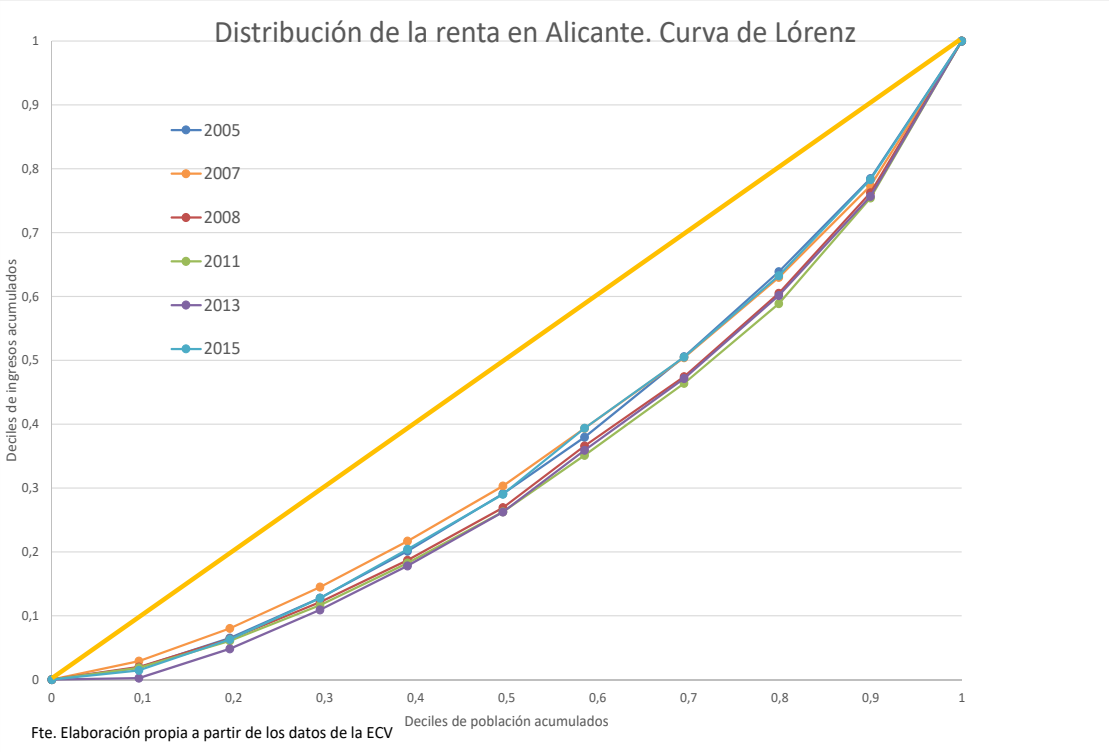
muy similar e invariada, mientras que tras la crisis, la distribución se deteriora sin remedio hasta 2003 en que alcanza su máximo nivel de desviación. El año 2015 ya presenta una situación que converge hacia la situación inicial sin haber alcanzado aún el nivel de distribución de la renta mejor.

**Gráfico III.10**



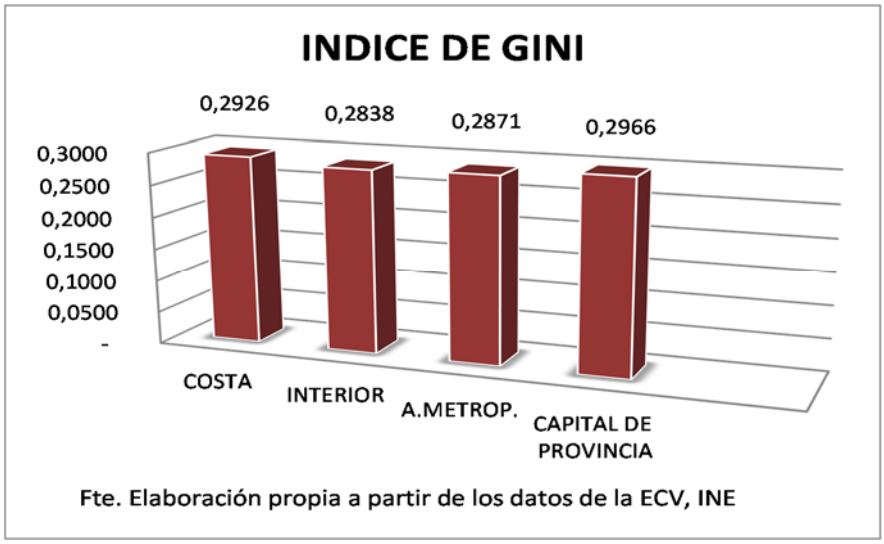

Por último, Alicante (gráfico III.11) presenta una distribución de la renta menos volátil que Castellón pero algo más variable que en Valencia, con un empeoramiento durante los años de crisis que se refleja en la traslación de las distribuciones hacia la derecha durante los años centrales del período analizado (2008-2014). El último año (2015) muestra una mejora que, como se vio en el índice de Gini, iguala la distribución al momento inicial y en los extremos de mayor renta, pero continúa manteniendo una diferencia en los primeros deciles de población. Esto implica que se ha producido una traslación de renta (que no es muy relevante) en favor de los hogares de mayor renta pero no a los de menor.

**Gráfico III.11**




Si se calculan también los índices de Gini por áreas, el gráfico III.12 muestra los valores para cada una de las zonas y sirve de elemento comparativo para observar cómo la distribución de la renta es similar en este ámbito.

**Gráfico III.12**

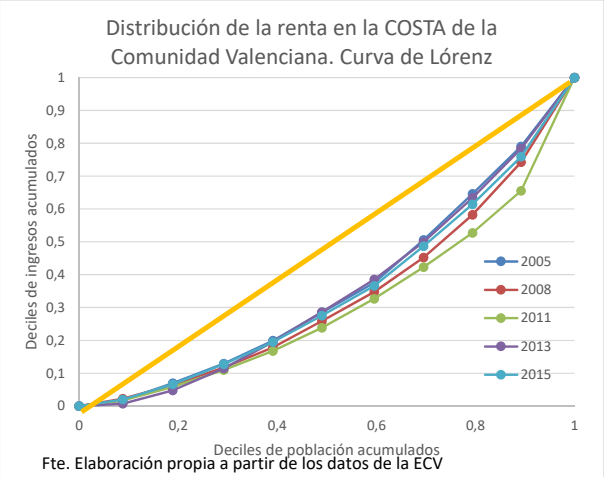



En el índice, se muestra en una distribución de los deciles muy similar, como así respalda la curva de Lórenz para las áreas geográficas (gráfico III.13), lo que sugeriría que la

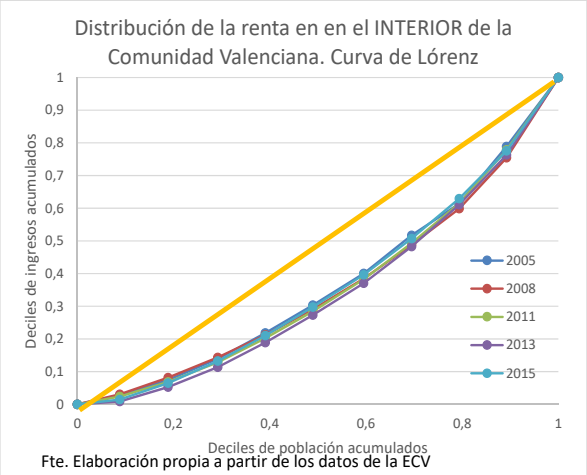
distribución de la renta no ha cambiado sustancialmente en las zonas entre el principio y el final del período, sugiriendo que el efecto de la crisis ha sigo repartido de forma similar en todos los niveles de renta.

Los resultados que se obtienen son consistentes y muestran un impacto del proceso de crisis **muy intenso en las áreas de costa** que había pasado desapercibido en los análisis. Se podría decir que, según los efectos sobre la renta de la Comunitat Valenciana y su distribución recogida en la ECV, **las áreas de costa han sido las más penalizadas por la crisis económica mientras que el resto de las áreas han actuado como elementos protectores manteniendo casi inalterada la distribución**, es decir, transmitiendo el impacto positivo o negativo de los cambios económicos a la población según el patrón existente de distribución.

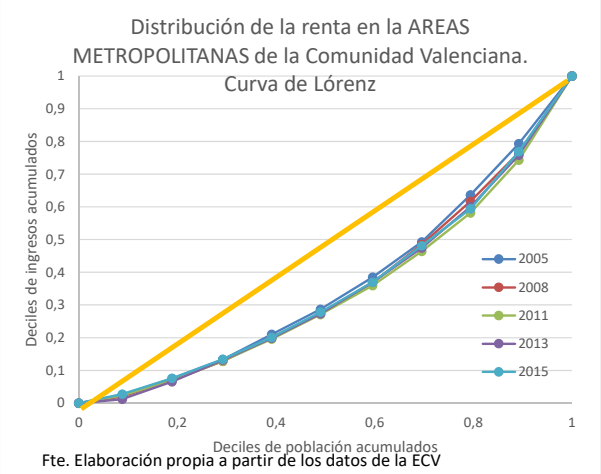
**Gráfico III.13**



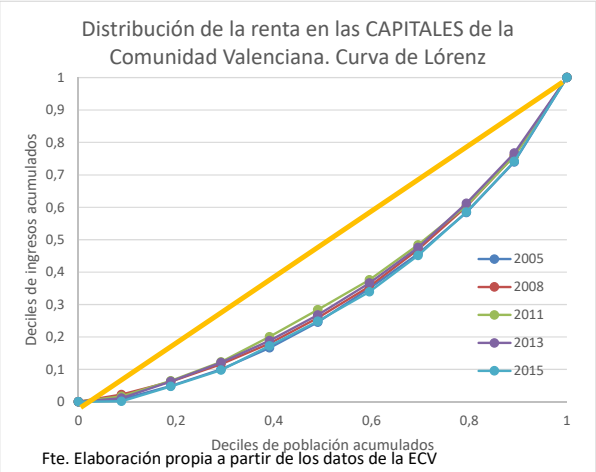
Fte. Elaboración propia a partir de los datos de la ECV



Fte. Elaboración propia a partir de los datos de la ECV



Fte. Elaboración propia a partir de los datos de la ECV



Fte. Elaboración propia a partir de los datos de la ECV

- **A modo de conclusión**

En este apartado se muestran las estimaciones de la distribución de la renta calculadas a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida para la Comunitat Valenciana, que ha sido segmentada por áreas geográficas.

El análisis exploratorio muestra cómo la renta mediana por unidad de consumo en la CV ha crecido en los años previos a la crisis para descender desde 2009. Los niveles de ingresos en las capitales y en el interior son mayores en esta comunidad que en el resto del territorio y determinan la mediana de la renta valenciana. La crisis ha afectado a todas las áreas reflejándose en una congelación y reducción efectiva de los ingresos medianos.

Los resultados para **la costa** dan una imagen poco conocida: los ingresos medianos son menores que en otras áreas de la comunidad (más en Alicante que en el resto de las costas valencianas) y ha empeorado su distribución tras la crisis (con una fuerte concentración en el último decil de renta y una pérdida de ingresos en los primeros deciles). Queda en duda si la ECV encuesta a individuos foráneos no residentes o dependientes de rentas internacionales para comprender estos resultados. Esto sugiere que la presencia de residentes con mayores rentas, contrastada en otros trabajos, no ha tenido un efecto fundamental en los ingresos medianos (por unidad de consumo) de los hogares residentes en esta región, manteniéndose a niveles bajos como se ha visto (posiblemente resultado de la fuerte competitividad entre sectores y por la consecución de empleos). Los resultados obtenidos en la Costa rompen con la idea de que los trabajadores en los sectores localizados en esta área (fuera de la capital, es decir, las áreas más orientadas al turismo) tienen una mayor capacidad de pago y ventajas en ingresos.

La reducción de la renta disponible en las costas de Alicante y Castellón sorprende dada la positiva respuesta de la actividad turística durante la crisis, con máximos de ocupación y flujos turísticos. Esta evolución de la renta podría estar capturando cómo la economía valenciana ha mantenido la competitividad en los sectores productivos de la costa mediante una severa devaluación interna (medida aquí en la evolución de los ingresos medianos) durante estos años.

Por provincias, la que presenta el menor nivel de ingresos es Alicante hasta 2014, en que la caída que se produce en las rentas en el resto del territorio hace que su renta disponible nominal por unidad de consumo pase a ser la más alta de la CV. Este hecho es una manifestación del inicio de recuperación que se produce (aparentemente) en esta provincia antes que en el resto del territorio. Castellón muestra un nivel de ingresos por unidad de consumo

sistemáticamente mayor que la media de la CV salvo en el área del interior, hasta la contracción económica.

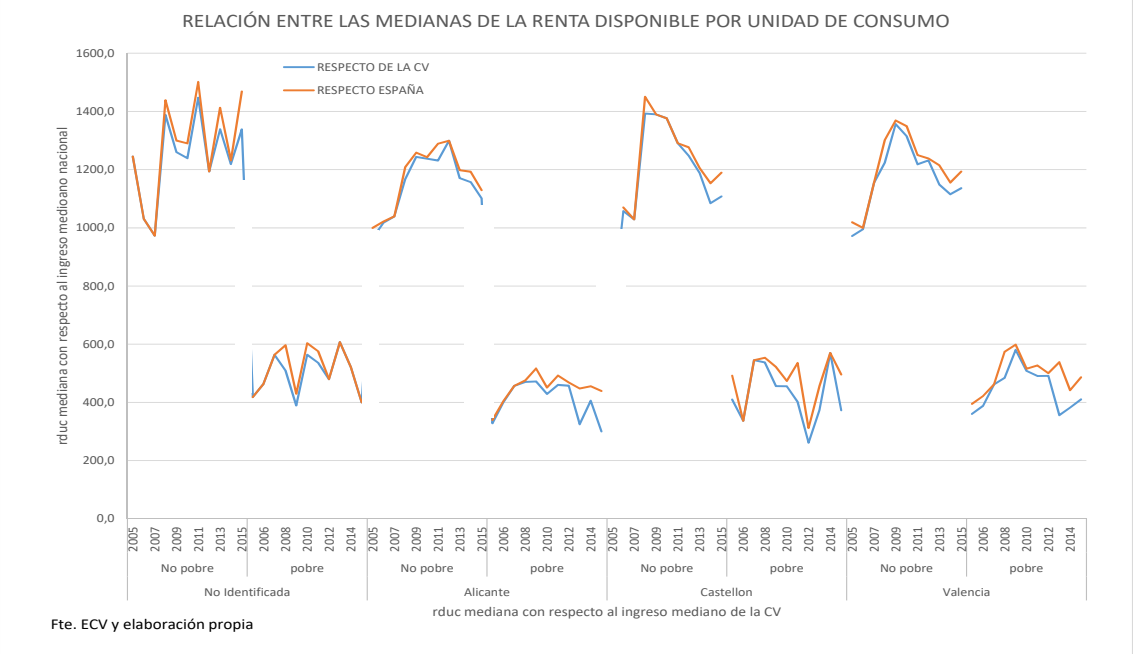
La percepción de este equipo redactor es que las correlaciones entre ingresos por área geográfica (ver documento DT_4) **reflejan m**ercados que se influyen mutuamente en cuanto a los niveles ingresos **(efecto difusión**) como resultado de la fuerte movilidad del trabajo entre ellos. Los patrones de correlación sugieren la existencia de un comportamiento dispar en las provincias, más intenso en unas que en otras, y con efectos finales que capitalizan el aumento de los ingresos sobre los de las capitales. Por ejemplo, Castellón presenta influencias en toda la geografía en el sentido de la costa hacia el interior y la capital, y no al revés, con indicadores que sugieren una relevante filtración media (50%) de los ingresos en sus mercados de trabajo (que se correlacionan) y con un efecto final en los ingresos de la capital; Alicante muestra este efecto mucho más débil que Castellón, lo que sugiere un efecto de 'contagio' de los niveles salariales que es muy bajo y que implica la existencia de independencia de los movimientos de la mano de obra entre los mercados de trabajo.

### III.1.2- La medición de la Pobreza

En este apartado se calculan los indicadores de pobreza, principalmente la Línea de Pobreza siguiendo la metodología usual, pero utilizando como renta de referencia la de la unidad de consumo, como ya se explica en la metodología. Se calculan dos líneas de pobreza: la primera, tomando como referencia la mediana de la renta disponible de la Comunitat Valenciana y, la segunda, utilizando la del conjunto del Estado. La línea normalmente utilizada para el análisis será la referente a España.

Como nota inicial, hay que decir que tomar una referencia u otra tiene efectos en el número total calculado de hogares pobres principalmente en dos provincias, Alicante y parte en Valencia, dado que los ingresos medianos por unidad de consumo con referencia a la mediana de España y la de la CV difieren poco en los hogares no pobres pero más en los pobres, y especialmente durante los últimos años en las dos provincias mencionadas. Esta comparación se muestra en el gráfico III.14 que representa, en euros por mes, la evolución de la renta disponible mediana por unidad de consumo que se utiliza en el cálculo de la evolución de la pobreza relativa en ambos ámbitos. Queda patente la diferencia entre los ingresos de pobres y no pobres, y mayores distancias entre los niveles de renta entre la CV y España en los pobres.

**Gráfico III.14**

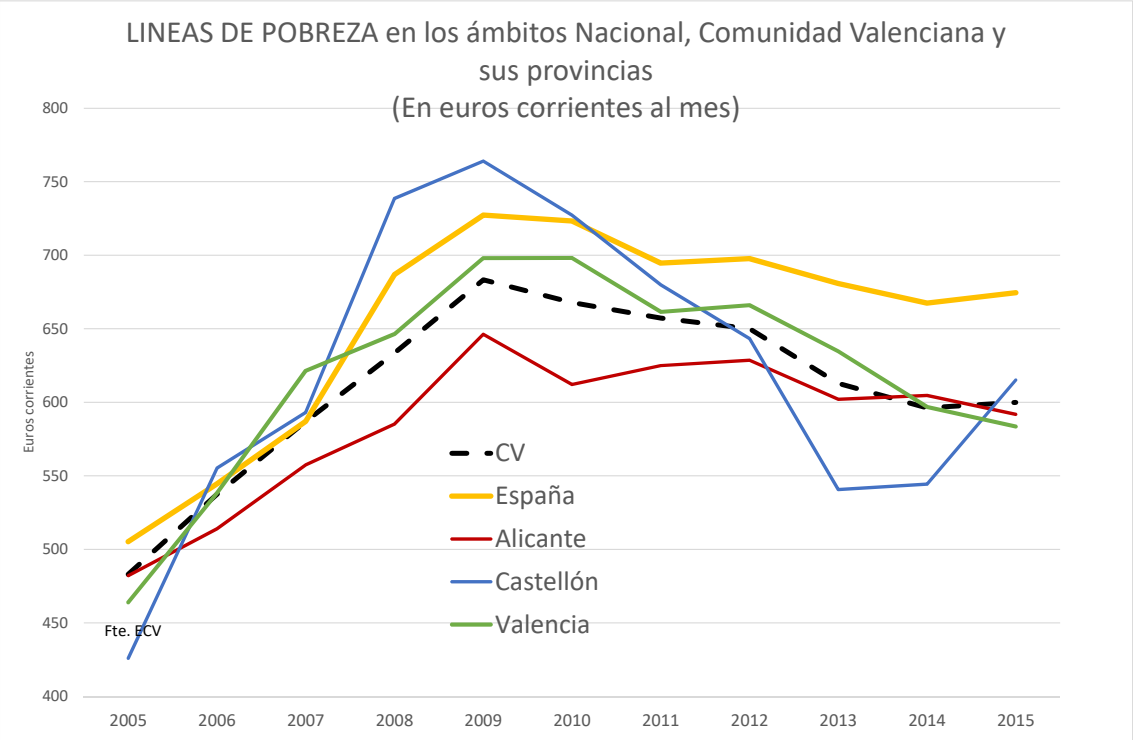



Las desviaciones observadas generan una clasificación diferencial de alrededor del 4% más de hogares que son pobres si se toma como referencia el total nacional, que es la cifra de los que serían computados como 'no pobres' si se toma como referencia la variable de la CV.

Nótese las diferencias entre las rentas disponibles medianas de ambos grupos de hogares. Como pauta general, los no pobres tienen, **en media**, una renta de casi 2,5 veces más que los hogares pobres, y las rentas han tenido una evolución similar salvo a final del período, con caídas más intensas en Alicante y Castellón.

El gráfico III.15 muestra las líneas de pobreza nacional, de la Comunitat Valenciana y las de cada provincia[39]. En el conjunto español, la línea de pobreza superó los 720 euros por mes en los años 2009 y 2010, cuando en la CV era de 670 euros (el 93% del nacional). A este máximo se llega tras un período con un aumento generalizado de los ingresos que determinan la línea de pobreza en los años de expansión. Posteriormente se inicia una fase de estancamiento hasta 2012 y una drástica corrección desde 2013 que, en el caso nacional, es suave aunque reduce la línea de pobreza a los 667.5 euros (2014), pero en el de la Comunitat Valenciana y sus provincias lo hunde hasta los 600 euros/mes, en una cifra estancada que parece ajena a la recuperación que el conjunto de España experimenta desde 2015.

**Gráfico III.15**




La correspondiente línea de pobreza provincial (el 60% de los ingresos medianos en cada una de ellas) marca un patrón que es sistemáticamente inferior al nacional, con Alicante en la peor posición (por debajo de la nacional y de la Comunitat Valenciana), Valencia por

[39] Las de cada provincia están calculadas con respecto a sus propias medianas de ingresos.

encima de la media de la CV pero por debajo de la nacional y con Castellón que ha experimentado una fuerte contracción, siendo mayor que la media nacional hasta 2010 para pasar a ser menor que ambas en 2013. En todos los casos, los años de expansión económica hasta 2009 (algo después del inicio de la crisis) han sido testigos de un aumento muy rápido de los niveles de ingresos que marcan la línea de pobreza (lo que es un indicador de mejora económica importante), que pasaron de una media de los 500 euros/mes en 2005[40] a 700 euros/mes en 2008 (650 en Alicante).

La contracción en la línea de pobreza que se produce a partir de 2009, es suave y se acelera desde 2012, capturando los efectos de la aplicación de la política de austeridad. El proceso de corrección es más importante en la CV que en el contexto nacional y la mediana cae más rápidamente en Valencia y Castellón que en Alicante reflejando una contracción súbita más rápida en esas provincias ante los cambios en las condiciones económicas. Por su parte, se puede ver como la línea de pobreza de Alicante es la de menor nivel provincial durante todo el período reflejando una situación de menores recursos en los hogares pobres y una consecuente mayor propensión a la pobreza en la población; esta evolución sugiere una mayor severidad de las situaciones de pobreza en esta provincia con respecto a toda la región y, en conjunto, con respecto a la pobreza en España. Especial mención requiere la evolución en Castellón, con una drástica corrección negativa en 2013, que parece reflejo de un efecto diferencial de las medidas de ajuste que derivó en una reducción de los ingresos medianos por debajo de los 550 euros por mes, el menor nivel de toda la CV.

La evolución dispar de la línea de pobreza de la CV[41] es reflejo de los diferentes niveles y trayectorias de los ingresos medios provinciales, que se muestran junto con la LP en el gráfico III.16.

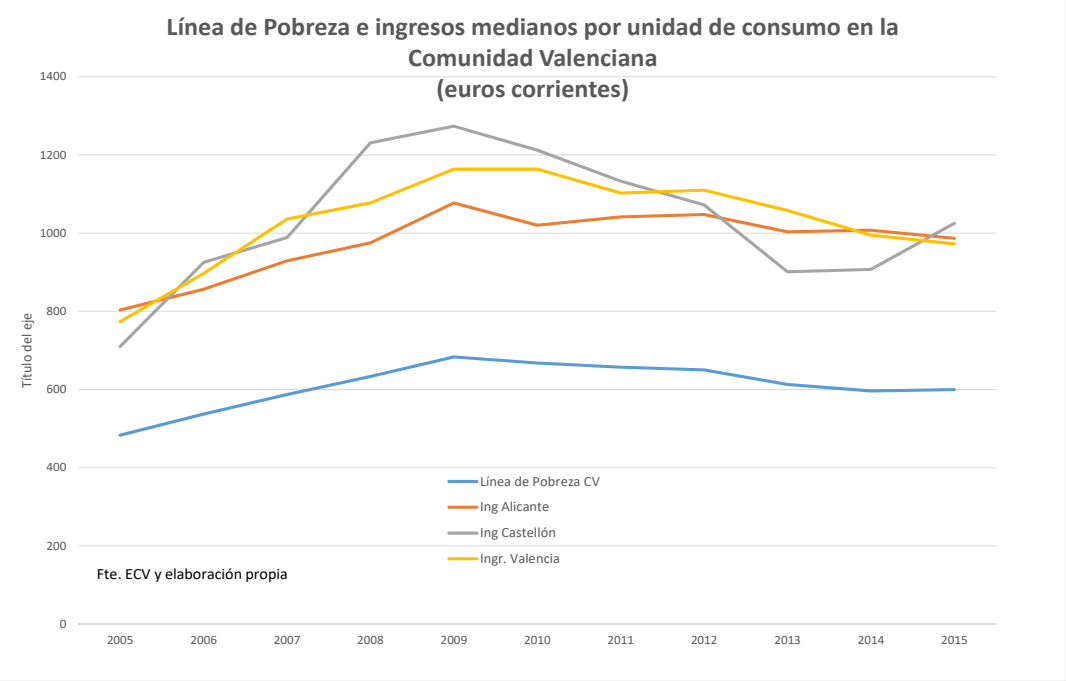
Como se observa, aquellos crecen a distinto ritmo y se contraen de forma generalizada especialmente en el período central de la crisis, con la fuerte caída en el caso de Castellón, mayor que en los ingresos de Alicante y Valencia. La línea de pobreza de la CV se encuentra asociada, por tanto, a una expansión en los ingresos monetarios hasta 2009, y una contracción

[40] Aunque se utiliza para razonar los datos correspondientes a los años de la encuesta, la información de los ingresos se corresponde con los del año anterior, como queda patente en la metodología de la ECV. Sin embargo, estos análisis tratan de no distorsionar la comprensión del lector, por lo que no cambiamos los años de referencia que aparecen en los gráficos. No obstante, cuando aquí se dice que la media de 500 euros corresponde a 2005, en realidad es la media registrada ese año pero que computa los ingresos del año anterior, es decir, de 2004, según la ECV.

[41] No se ha seguido la recomendación de Eurostat de utilizar la línea de pobreza del país, en nuestro caso España, por considerar que implicaría un sesgo de agregación, y es más coherente la comparación con el marco de referencia de la Comunidad Autónoma.

posterior, suave primero pero más severa desde 2012, en una evolución que es un indicador claro de los menores ingresos disponibles en los hogares de la CV desde esos años.

**Gráfico III.16**




- **Cuantificación del número de hogares pobres**

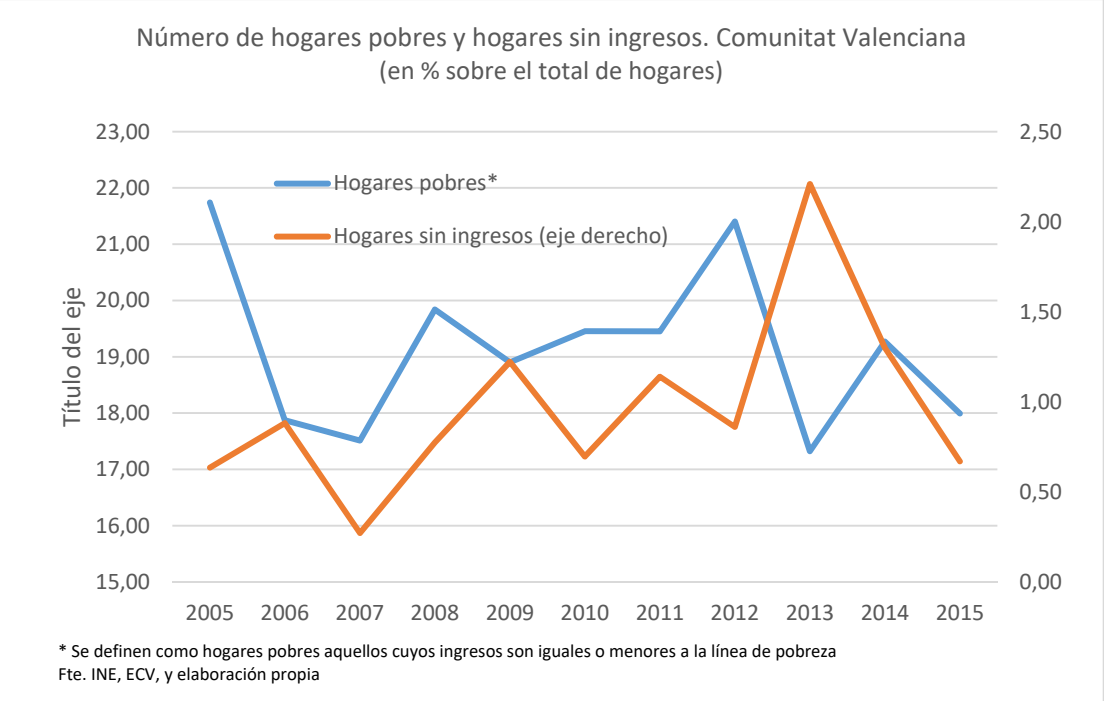
Utilizando la línea de pobreza, se distribuye la población entre pobres y no pobres y se calcula el número de hogares pobres utilizando tanto la línea nacional como la de la Comunitat Valenciana, para mostrar las diferencias. Nótese que, como la línea de pobreza (LP) nacional implica niveles mayores de ingresos, el número de hogares pobres clasificados será mayor utilizando la línea nacional que si se utiliza la línea de pobreza de la CV.

El cálculo de la línea de pobreza de la CV muestra que un 18.98% de los hogares valencianos puede ser clasificado como pobres, cifra similar a la aportada en la ECV (sin tener en cuenta las observaciones perdidas, la encuesta, que toma la línea de pobreza española, da un 18.4%). La evolución en el tiempo del número de hogares pobres (gráfico III.17) pone de manifiesto la dinámica de este indicador: desde la fase de expansión económica hasta 2008, este grupo se habían reducido del 21% al 17.6% del total de hogares, para luego ir creciendo entre 2007 y 2013 de nuevo hasta el 21% en ese año.

En 2013, el número de hogares pobres cae por debajo del 18% para luego equilibrarse alrededor del 19% en los últimos años. Esta evolución viene acompañada de un fuerte aumento

del número de hogares sin ingreso alguno (que se representaban en la línea naranja del gráfico III.16 anterior), que alcanza el 2% de los hogares en 2013.

**Gráfico III.17**



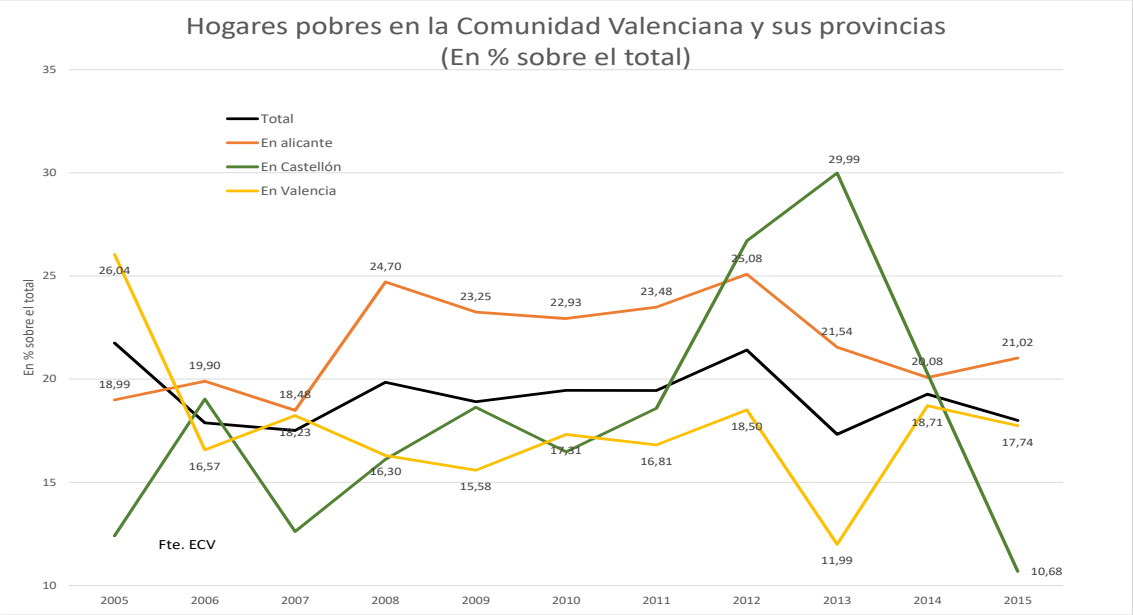

En cuanto a la localización de los hogares sin ingresos en la Comunitat Valenciana, los datos reflejan su concentración en las capitales, principalmente Valencia y su área metropolitana, y en la capital de Alicante, pero solo muy marginalmente en el resto del territorio, delimitando con claridad donde se concentran las situaciones de pobreza monetaria extrema.

- **La distribución geográfica de los hogares pobres**

La distribución entre pobres y no pobres en la CV varía dependiendo del área geográfica y no es proporcional a la distribución de la población. En el gráfico III.18 se muestra la proporción de los hogares que se clasifican como pobres por provincias y en el III.19 por áreas.

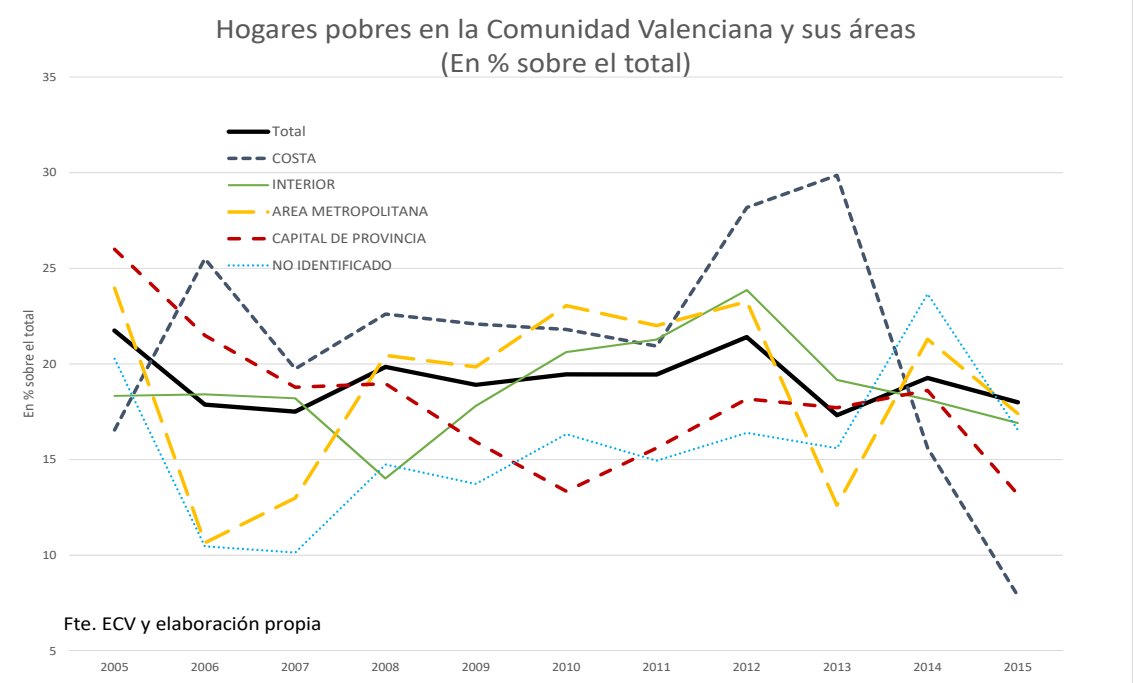
Como se ve, la proporción de hogares pobres en Alicante es superior a la media de la Comunitat Valenciana, localizando alrededor del 22% de éstos sobre el total de los residentes, en todo el período; en Valencia, la proporción es inferior a esta cifra (16.5%). Castellón es, como ya se ha mencionado, la provincia en que la propensión a la pobreza se acelera súbitamente tras el impacto de la crisis económica y esto se refleja en el número de hogares pobres, que se elevan desde el 17% a casi el 30% en 2013, tras la segunda oleada de crisis en esos años.

**Gráfico III.18**




En cuanto a las áreas, las capitales de provincia concentran una proporción menor de hogares pobres que la media, alrededor del 18%. Desde la crisis, las capitales han pasado de tener una proporción mayor de pobres a una menor (desde casi el 25% en los años de mayor crecimiento económico), sugiriendo que el proceso de empobrecimiento durante la crisis ha sido menos severo en las grandes ciudades.

**Grafico III.19**




Por su parte, los datos muestran (refrendando resultados anteriores) como la costa concentra una proporción sustancialmente mayor de hogares pobres de entre el 22% y el 29%. Este es, posiblemente, el reflejo de la concentración de pobreza en Alicante y Castellón. Por su parte, las regiones del interior y las áreas metropolitanas han exhibido tasas de pobreza menores hasta 2009, año en que superan la media de la Comunitat Valenciana hasta 2014. En 2013 y 2015, la ECV registra una caída en las proporciones de hogares pobres.

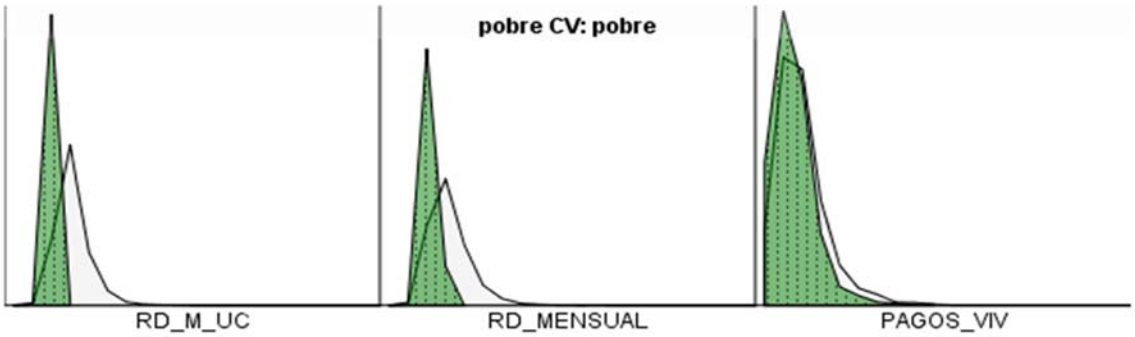
- **Distribución entre hogares pobres y no pobres**

Si se distribuye la población entre pobres y no pobres, y se construye su distribución según los niveles de renta, aparecen dos características relevantes para este trabajo. La primera consiste en que la mayor concentración de hogares se produce, en ambos grupos, alrededor de niveles de renta que son muy similares, lo que queda plasmado en medianas de renta muy cercanas. El gráfico III.20 muestra los perfiles de distribución de los hogares pobres (en verde) y no pobres (fondo blanco) clasificados según su nivel de renta disponible por unidad de consumo, su RD mensual y los pagos por vivienda[42]. La diferencia entre ambos grupos es difusa

[42] Se opta aquí por mostrar la distribución de densidad en esquema porque da una visión más gráfica del fenómeno.

y la mayor concentración de hogares pobres y no pobres se diferencia en una cantidad muy reducida de renta, tanto en media como en unidad de consumo. La implicación de este hecho es la concentración de la mayoría de la población (más del 50% de los pobres y hasta el 50% de los no pobres) alrededor de una (baja) renta que tiene niveles muy similares.

**Gráfico III.20. Media para 2005-2015**




Si se observan los dos primeros esquemas del gráfico III.20, los picos de la distribución de los hogares pobres (más elevados como consecuencia de la acumulación de ellos alrededor de un nivel de ingresos similar) y el de los no pobres, hacen referencia a unos niveles de ingresos no muy distintos como ya se ha dicho. Este hecho tiene un corolario claro: **cuando la situación económica cambia desde la bonanza a la crisis, una proporción muy elevada de población puede caer en la pobreza de forma súbita, aquella que se distribuye en niveles de renta cercanos a los de los hogares que son, en situaciones de crecimiento económicos, ya pobres.**

El tercer esquema muestra cómo los patrones de pagos por vivienda entre pobres y no pobres son casi idénticos, lo que, de nuevo, sugiere situaciones muy cercanas entre ambos grupos en cuanto a los problemas de pagos y la probabilidad de caer bajo la línea de pobreza ante un cambio económico. Señala, también, que la necesidad de pagar por la vivienda podría ser una causa eventual que pueda sumir al hogar en la pobreza ante un cambio en la situación económica.

Las funciones de densidad mostradas en el gráfico III.20 han servido para aproximar las distribuciones de los hogares en relación con la renta disponible y pobreza desde distintas perspectivas[43]. Sus perfiles indican, por un lado, que el número de hogares pobres experimentó un aumento muy relevante durante la crisis pero, aparentemente, se volvió a reducir tras 2015, siendo estos resultados consistentes con un aumento en el número de hogares con pago por vivienda. Este hecho muestra que uno de los resultados de la crisis ha sido la mayor exposición

[43] Ver el documento DT_4

de los hogares pobres a los pagos por vivienda y un aumento de la cola de la distribución de los hogares con pagos inferiores de viviendas, que se interpreta como un aumento del número de ellos que asumen pagos. En otras palabras, tras los duros años de crisis, la distribución por nivel de renta de los hogares sugiere que los hogares han podido pasar de no tener pagos a tenerlos (y, por tanto, soportar mayores cargas a pesar de ser pobres), por un lado, y a ocupar viviendas gratuitamente tras, posiblemente, la pérdida de las viviendas previas, por otro. Los canales de transmisión a través de los cuales la crisis ha provocado cambios en el modelo de pobreza asociado a la vivienda han podido ser estos, y se analizan a lo largo de este trabajo.

En cuanto al género, los datos agregados muestran distribuciones muy similares entre los grupos de hogares sin diferencias sustanciales.

Por provincias[44], la evolución se puede resumir en los siguientes puntos:

- Aumentan los hogares pobres tras la crisis en Alicante y Castellón, pero no en Valencia entre 2007 y 2013
- En 2015 hay una reducción sustancial del número de hogares pobres en Castellón y Valencia, pero no en Alicante.
- Aumentan, a lo largo de todo el período, los hogares pobres con pagos por vivienda.
- En 2015, la ECV muestra un aumento de los hogares a coste bajo de viviendas, especialmente en Castellón y Valencia más que en Alicante.
- En Alicante, la distribución incrementa la cola de los hogares pobres que pagan cantidades más elevadas por vivienda en 2015, fenómeno que no se da ni en Valencia ni en Castellón.
- La distribución por el género del cabeza de familia es muy similar en todas las provincias, aunque el efecto de la crisis en Alicante se refleja en una desaparición de los hogares con mujer como cabeza de familia de niveles menores de ingresos, mientras que en Castellón y Valencia han aumentado;
- Los hogares femeninos asumen mayores cantidades como pago por vivienda en Castellón y Valencia, con un aparente techo en los pagos en Alicante.

En cuanto a las áreas, el mayor impacto que se aprecia en las distribuciones es el aumento de hogares pobres en la costa tras la crisis (2013) con un impacto menor en el resto de las áreas. Posteriormente (ya en 2015) los pobres se 'quedan' concentrados en el interior. Las áreas metropolitanas y las capitales reducen los hogares pobres en la distribución. En cuanto a

[44] Los esquemas se encuentran en el documento DT_4

los pagos por vivienda, en todas las áreas (salvo en las capitales) se ha registrado un aumento de los hogares pobres con cargas por vivienda, en muchos casos con crecimientos en los montantes de pagos y en el número de hogares asociados a ellos (en las costas, interior y áreas metropolitanas). Los hogares pobres en las capitales y en sus áreas metropolitanas se agrupan en la cola izquierda, con viviendas gratuitas o a bajo precio. Este resultado sugiere una cierta escasez de viviendas a coste menor en las costas y en el interior.

Este descripción inicial de los datos obtenidos en el análisis muestran los canales de transmisión a través de los cuales la crisis ha provocado cambios en el modelo de pobreza asociado a la vivienda: pérdida sistemática en los ingresos con un empobrecimiento creciente que han podido generar la imposibilidad de acceso, pérdida de la vivienda y la necesidad de unidades nuevas. Desde esta óptica, la relación hogar-vivienda parece clave para evaluar la magnitud del impacto de la crisis sobre los hogares valencianos.

# III.2.- Demanda de vivienda y fórmulas de tenencia en la Comunitat Valenciana, sus provincias y áreas

**(Documento DT-5, 1ª parte)**

## III.2.- Demanda de vivienda y fórmulas de tenencia en la Comunitat Valenciana, sus provincias y áreas.

La hipótesis en este informe se centra en que la tenencia residencial es un factor relevante para la evaluación de las necesidades residenciales desde la óptica de los requerimientos de la política de vivienda. En el cuadro III.1 se observa la distribución de tenencia en la Comunitat Valenciana. La proporción de hogares en propiedad es del 81.8% según la ECV, de los que solo un 29,59% tienen pagos pendientes (por hipoteca). Esta baja proporción de los hogares con vivienda propia y cargas por la vivienda ofrece una primera aproximación de la relevancia mencionada en la medida que cuantifica un elevado número de hogares sin obligaciones pecuniarias por razón de vivienda y, por tanto, menos expuestos a riesgos de impago por una eventual caída en su renta.

**Cuadro III.1.- Régimen de tenencia en la Comunitat Valenciana**

| | % | % s/propiedad* |
|---|---|---|
| En propiedad | 81,8 | |
| En propiedad sin hipoteca* | | 52.3* |
| En propiedad con hipoteca* | | 29.5* |
| En alquiler o realquiler a precio de mercado | 9,2 | |
| En alquiler o realquiler a precio inferior al de mercado | 1,7 | |
| En cesión gratuita | 7,3 | |
| Total | 100 | |
| * Solo computado desde 2011. Fte, ECV | | |

Los hogares valencianos presentan una estructura de tenencia similar a la media nacional, con una tasa de propiedad media del 81.82% a lo largo del período. El número de hogares alquilados a precio de mercado es un 9.2% del total, y un 1.7% de hogares son inquilinos a precio por debajo del mercado. Los hogares que disfrutan de una cesión gratuita, es decir, aquellos que no soportan cargas mensuales para cubrir sus necesidades de habitación son el 7.3%. Las estadísticas no indican el origen de tal cesión (pueden ser viviendas públicas o bien cedidas por los hogares a sus miembros) aunque puede inferirse de los cruces realizados que una parte de ellos son hogares de renta medio-baja y que, por tanto, algunas de estas viviendas podrían ser las unidades cedidas por las Administraciones[45]. Los grupos de hogares propietarios sin pagos pendientes por su vivienda y los que disfrutan de vivienda cedida

[45] Aunque en el análisis del censo se vio cómo este grupo tenía una correlación muy baja con la muestra utilizada. Por ello, se considera que si bien parte de estos hogares podrían tener viviendas públicas cedidas, no son la mayoría.

constituirían una mayoría de hogares sin cargas residenciales (59.6%), siendo el resto, el 40.4% del total, lo que deben hacer frente a gastos en vivienda regularmente[46].

Es de interés conocer cuántos de ellos son pobres. Si se distribuye la población entre pobres y no pobres, la clasificación no varía demasiado. El detalle de la distribución de tenencia y pobreza se encuentra en el cuadro III.2.

**Cuadro III.2 TENENCIA POR ÁREAS Y NIVEL DE POBREZA**
(En % sobre el total de cada área)

| **NO POBRES:** | Alicante | Castellón | Valencia | TOTAL CV | COSTA | INTERIOR | AREA METRO-POLITANA | CAPITAL DE PROV |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| En propiedad | 85,9 | 82,6 | 87,2 | 85,9 | 83,8 | 85,9 | 87,2 | 86,2 |
| En alquiler a precio de mercado | 6,3 | 5,4 | 5,1 | 6,0 | 7,8 | 3,6 | 5,0 | 7,8 |
| En alquiler a precio inferior al de mercado | 1,1 | 1,2 | 1,8 | 1,5 | 1,3 | 0,6 | 2,1 | 2,3 |
| En cesión gratuita | 6,7 | 10,8 | 5,8 | 6,6 | 7,1 | 9,9 | 5,7 | 3,7 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| **POBRES:** | | | | | | | | |
| En propiedad | 68,8 | 56,9 | 69,8 | 67,7 | 69,7 | 70,8 | 71,6 | 58,7 |
| **En alquiler a precio de mercado** | **19,5** | **23,7** | **18,7** | **20,2** | **20,9** | **13,0** | **16,7** | **30,5** |
| En alquiler a precio inferior al de mercado | 2,4 | 0,9 | 3,1 | 2,6 | 1,3 | 2,2 | 3,5 | 3,2 |
| En cesión gratuita | 9,2 | **18,5** | 8,4 | 9,6 | 8,2 | **14,1** | 8,2 | 7,5 |
| total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| **TOTAL:** | | | | | | | | |
| En propiedad | 81,7 | 76,9 | 83,6 | 81,8 | 79,8 | 82,6 | 83,8 | 80,6 |
| En alquiler a precio de mercado | 9,6 | 9,4 | 7,9 | 9,2 | 11,5 | 5,7 | 7,6 | 12,4 |
| En alquiler a precio inferior al de mercado | 1,4 | 1,2 | **2,1** | 1,7 | 1,3 | 0,9 | **2,4** | **2,5** |
| En cesión gratuita | 7,3 | 12,5 | 6,4 | 7,3 | 7,4 | 10,8 | 6,2 | 4,5 |
| total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| **Pro-memoria: % Hogares pobres s/ total de hogares** | | | | | | | | |
| En propiedad | 6,6 | 1,1 | 6,7 | 15,0 | 3,2 | 4,5 | 2,9 | 3,1 |
| En alquiler a precio de mercado | 1,9 | 0,5 | 1,8 | 4,5 | 1,0 | 0,8 | 0,7 | 1,6 |
| En alquiler a precio inferior al de mercado | 0,2 | 0,0 | 0,3 | 0,6 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 |
| En cesión gratuita | 0,9 | 0,4 | 0,8 | 2,1 | 0,4 | 0,9 | 0,3 | 0,4 |
| **total** | **9,6** | **2,0** | **9,5** | **22,2** | **4,6** | **6,3** | **4,1** | **5,3** |

Fte. ECV y elaboración propia

Como se observa, **la elevada tasa de propiedad** de la Comunitat Valenciana es predominante en todas la áreas, aunque el valor que muestra la ECV para Castellón arroja un valor algo menor que la media (76.9% de hogares propietarios), al igual que en la Costa

[46] El cuadro III.1 es incompleto en la medida en que no registra a todos los hogares de la ECV con pagos por hipoteca, solo a aquellos que responden desde 2011. Si se suman los hogares con cargas en ese cuadro, el resultado es del 40,4%, que son los que dicen pagar mensualmente cualquier cantidad en vivienda sobre el total encuestado.

(79,8%). Los hogares en alquiler a precios de mercado se reparten de forma similar en el territorio, con un 9,2% de los hogares en esta categoría y un 7,9% en la provincia de Valencia. Si se detalla por áreas, se puede observar una mayor tasa de alquiler en la Costa (11.5%) y en las capitales de provincia (12.4%) que en el resto de la CV, y una proporción de inquilinos muy pequeña en el interior (5.4%). Los hogares en alquiler a precio por debajo del mercado son el 1,7% del total; muestran una mayor concentración en la provincia de Valencia (2,1%) aunque también en las capitales de provincia y las áreas metropolitanas (2,4% - 2,5%), más que en el interior (0,9%). Por su parte, las viviendas en cesión gratuita (7,2%) tienen un peso más importante en la estructura de la tenencia de Castellón (12.5%) y en el interior (10.8%) que en el resto del territorio. Con pequeños matices, por tanto, la estructura de tenencia varía según el contexto geográfico en la Comunitat Valenciana, y su distribución media en el conjunto del parque refleja a la de los hogares no pobres.

El conjunto de las viviendas que contarían con ayudas o subvenciones se localizan en los lugares con mayor concentración de población: las capitales, las áreas metropolitanas y en la provincia de Valencia (recogiendo el efecto de la capital).

Si se **analizan los hogares pobres**, la encuesta muestra que son un 22,2% del total, de los cuales un 15% son propietarios, un 4.5% son inquilinos y un 2.1% son hogares en viviendas cedidas (último panel del cuadro III.2)[47], con una muy pequeña representación (0,6%) de hogares en alquiler a precio por debajo de mercado. Esta última cifra refleja un pequeño peso de una fórmula de tenencia que debería ser la base de apoyo social a los hogares clasificados como pobres. No obstante, no es posible identificar si el problema de este reducido valor es que no hay prácticamente viviendas alquiladas a precios subvencionados para hogares pobres (que es la interpretación que se da a esta cifra) o es que esta agrupación está infra-observada en la encuesta[48]. Además, la indefinición en las estadísticas oficiales sobre este grupo (como se veía en la sección II de este informe), simplemente no permite identificar en qué medida las vivienda públicas se encuentran en el grupo de inquilinos, de cesión o en otro.

[47] En el cruce por áreas geográficas, se ha perdido una proporción de la población que no se ha podido localizar en el espacio y que sí se incluye en este cuadro con el fin de poder observar la totalidad de la población.

[48] No es posible comparar estos datos con los censales. El Censo clasifica entre alquilada (sin identificar si es un alquiler por encima o por debajo del precio) y cedida gratis o a bajo precio. El primer grupo, según el Censo de 2011, suponía un 10.7%, 11.9% y un 10% para Alicante, Castellón y Valencia respectivamente, mientras que las cedidas eran de un 2%, 2.8% y 2.3% respectivamente. El Censo también contabiliza otras formas de tenencia de las que no hay detalle. En la ECV, los datos equivalentes serían parecidos si se suman los dos alquileres y se tiene en cuenta que en las viviendas cedidas pueden estar contadas las que el Censo dice que son 'otras fórmulas'. No se puede indicar que el grupo de viviendas por debajo de mercado estén infra-observadas y no sean significativas ya que no hay referencia para afirmarlo.

Si se analizan los patrones de tenencia de los hogares pobres, aparece la **relevancia del alquiler** (a precio de mercado) como fórmula de cobertura de las necesidades residenciales, y la creciente importancia de la cesión gratuita. El 20% **de los hogares pobres** en la Comunitat Valenciana son inquilinos y el 9,6% tienen su vivienda por cesión. De los pobres, la proporción de inquilinos es mayor en Castellón (23,7%) que en Alicante (19,3%) y Valencia (18,7%).

La mayor proporción de hogares pobres inquilinos han alquilado sus viviendas en el mercado. Un 30,5% de los hogares pobres tienen esta fórmula de tenencia en las capitales de provincia, y el 16,7% en las áreas metropolitanas, cifra mucho menor de lo esperado (y con la mayor tasa de propiedad dentro de este grupo de hogares pobres, del 71.6%). La menor proporción de inquilinos de hogares clasificados como pobres está en el interior, mientras que en Alicante, Valencia y la costa oscila alrededor del 19%-20% de los hogares. El total de hogares **inquilinos a precio de mercado** clasificados como pobres es del **4.5% del total de** hogares, y se encuentran localizados, fundamentalmente, en Alicante (1,9%), Valencia (1,8%) y las capitales (1,6%).

Los hogares en **alquiler a precio por debajo del mercado** se encuentran en las capitales y las áreas metropolitanas (3,1-3,5% del total de hogares en cada ámbito), donde posiblemente las políticas de viviendas son más activas y se desarrolla una gestión integrada del parque. Hay un número muy pequeño de estos hogares en la ECV (un 0.6% del total) lo que plantearía dudas sobre la significatividad de este grupo en la encuesta, aunque las cifras obtenidas son consistentes con las censales, lo que da robustez, bajo la perspectiva de este equipo redactor, a las interpretaciones.

La relevancia del alquiler no reduce la importancia de **la tenencia en propiedad entre los hogares clasificados como pobres**: en el interior y en las áreas metropolitanas, la tasa de propiedad alcanza el 70%-71,6% del total de hogares pobres, siendo las capitales (58,7%) y Castellón (56,9%) las áreas con menor tasa de propiedad en este grupo. En términos generales, un 15% del total de hogares son hogares pobres propietarios y se reparten de forma homogénea con la población, a lo largo de la Comunitat Valenciana.

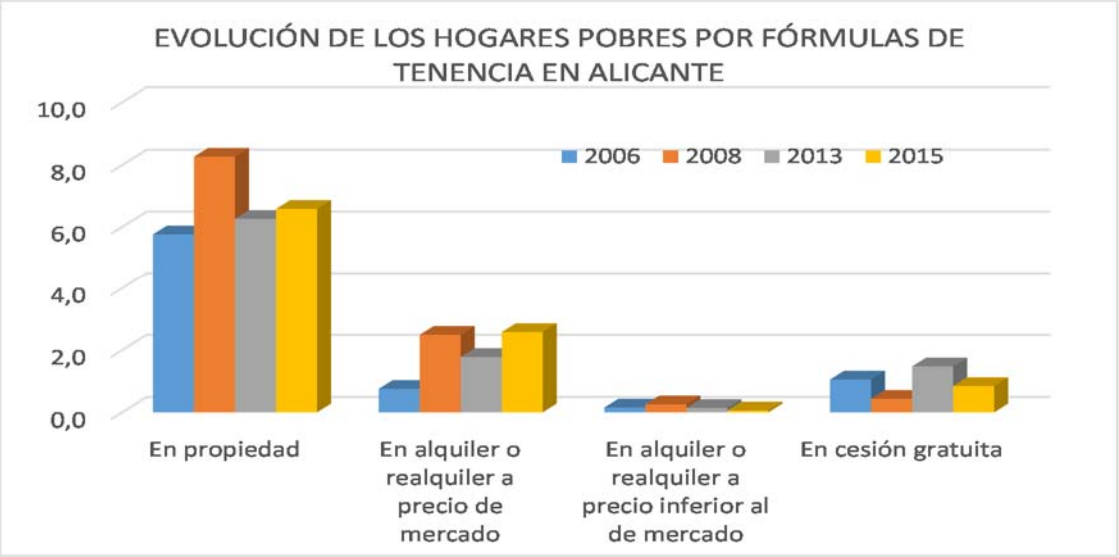
El rol que ha podido jugar la vivienda durante el período analizado en los hogares clasificados como pobres puede observarse en su evolución por fórmulas de tenencia que se presenta en el gráfico III.21. Aunque las proporciones son pequeñas en aquellas diferentes a la propiedad, los cambios que se producen entre 2006 y 2015 son significativos de las transferencias entre una fórmula y otra de tenencia de los hogares durante el largo período de crisis y recesión.

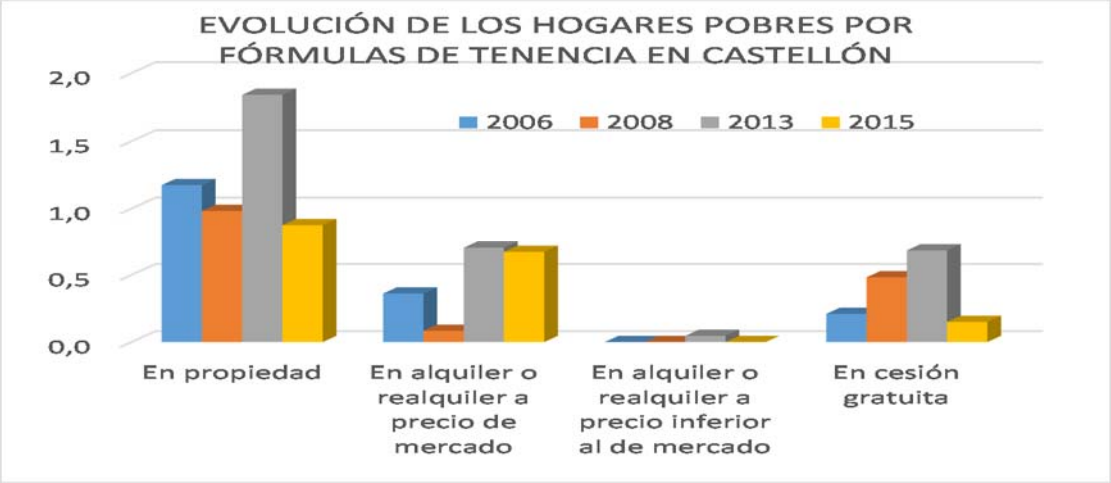
Aunque las proporciones son pequeñas en aquellas diferentes a la propiedad, los cambios que se producen entre 2006 y 2015 son significativos de las transferencias entre una fórmula y otra de tenencia de los hogares durante el largo período de crisis y recesión.

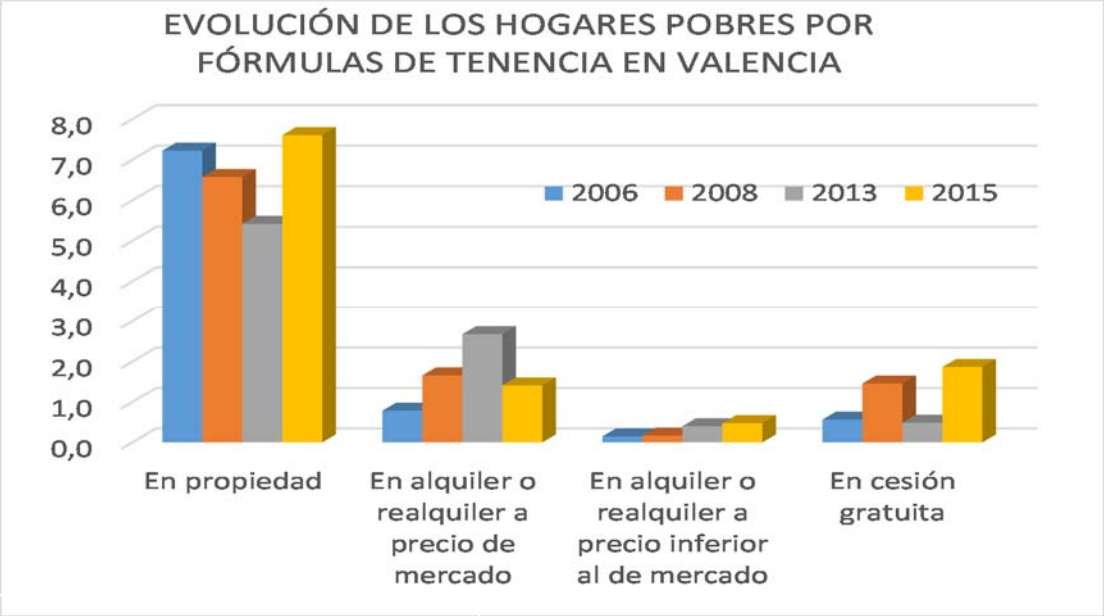
Como se observa, la tasa de alquiler a precios de mercado aumenta fuertemente en Alicante y Valencia entre 2008 y 2013 mientras que lo hace al final del período (2013 y 2015) en Castellón, en plena crisis económica. Esto parece indicar que el **acceso en alquiler se convierte en sustitutivo del acceso en propiedad hasta 2013** en Alicante y Valencia aunque no en Castellón. Esta sustitución 'sigue' la evolución de la tasa de propiedad que cae hasta 2013 y aumenta en 2015. Aumenta más en Valencia que en Alicante. La caída en la tasa de propiedad puede ser el reflejo de la pérdida de viviendas por desahucios aunque no hay información que permita afirmarlo con rotundidad, como ya se ha defendido en otros apartados.

En estos años, la proporción de hogares en cesión gratuita aumenta también en los tres ámbitos a la vez que cae la tasa de propiedad (salvo en Castellón), lo que sugiere una transferencia de hogares pobres desde la tenencia en propiedad hacia la cesión (y hacia el alquiler como se mostraba anteriormente) coincidiendo con la crisis. También sugiere que una parte de la solución que se ha aplicado en estos años de crisis ha pasado por la cesión gratuita (sin pago, o con pagos pequeños) de la vivienda a los hogares como vía para evitar la pobreza extrema.

**Gráfico III.21. Tenencia y pobreza: 2006-2015 (en % s/ total de hogares)**




Fte. ECV y elaboración propia

### 1. Pagos por vivienda y pobreza, evolución temporal

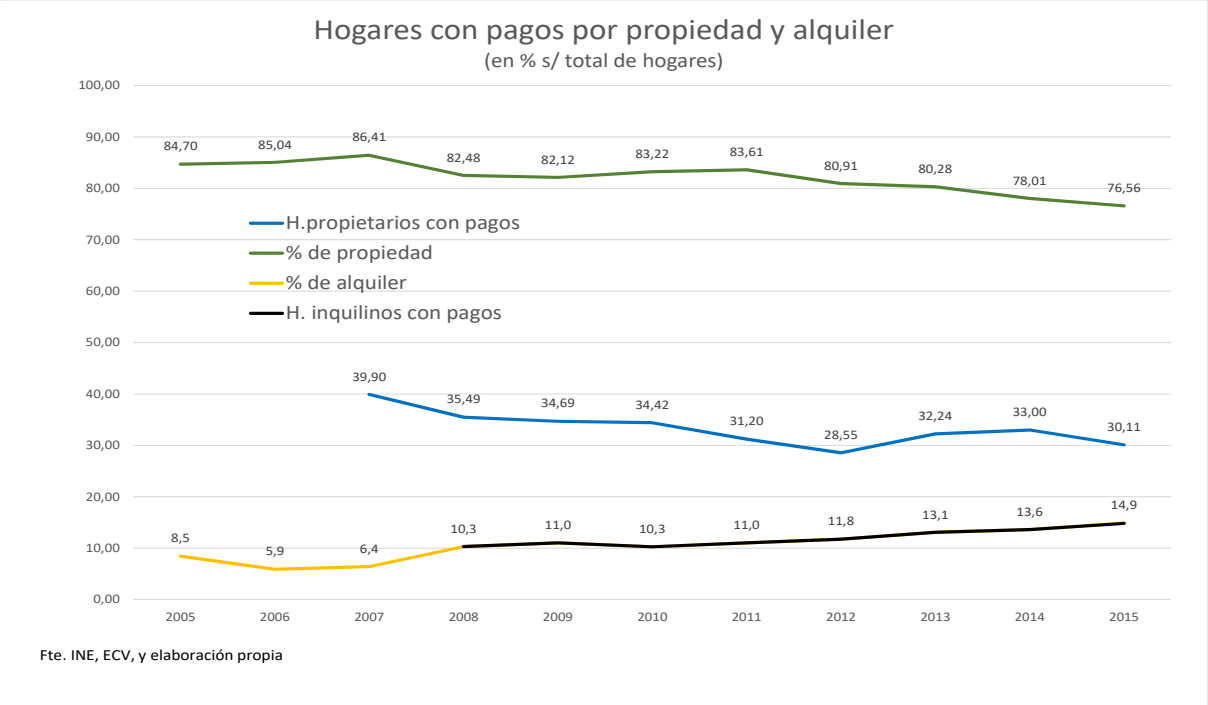
Como ya se comentaba en el apartado anterior, la información de la ECV permite saber cuántos de los hogares se encuentran pagando alguna cantidad por la vivienda que habitan en primera residencia, y estos son el 40.4% del total de los hogares para todo el período considerado. Esta información indica que hay un **52.3%** de los hogares valencianos que **son propietarios y no pagan por su vivienda**, cubriendo sus necesidades básicas residenciales sin cargo contra su renta corriente, porque terminaron esos pagos en el pasado. Si se suma esta cifra al 7**.3% de hogares con cesión gratuita de la vivienda**, hay un 59.6% de los hogares sin cargos por vivienda. Esta cifra es consistente con la evidencia en otros países europeos.

Durante el período analizado, la tasa de propiedad pasó del 84,7% al 76,3% entre 2005 y 2015 (gráfico III.22) y cayó por debajo del 80% en 2012, a la vez que la tasa de alquiler pasaba del 8,5% al 14,9% (por encima del 10.5% desde 2011). Nótese que en este proceso, el número de hogares con pagos por la vivienda en propiedad aumentó también indicando un crecimiento de los hogares con obligaciones de pago **en plena crisis económica**. Un cambio tan pronunciado no parece responder a una entrada masiva de nuevos hogares al mercado, así que se interpreta este dato como el reflejo del proceso por el cual los hogares que ya eran **propietarios** (posiblemente sin pagos pendientes) **volvieron a asumir pagos por viviendas**, bien porque las perdieron (la tasa de propiedad cae) y acceden en alquiler, o bien porque toman **nuevas deudas que** asocian a la vivienda (hipotecas). La tasa de alquiler respalda esta interpretación mostrando una transferencia progresiva en la fórmula de tenencia a lo largo de este período.

La aceleración de la tasa de alquiler a partir de 2010 y la deceleración de la de propiedad con pagos pendientes (que se veía en el gráfico III.3) inducen a pensar en hogares que abandonan la vivienda, posiblemente identificando procesos de dación en pago de propietarios (el lanzamiento requiere procesos legales de dos años) que tuvieron lugar tras el primer impacto de la crisis en la Comunitat Valenciana[49]. En la introducción se abordaron estos datos. El gráfico I.5 (página 28 de este informe) respaldaba esta interpretación con la coincidencia del aumento del número de lanzamientos con la que aquí se muestra, de cambios en la tenencia.

[49] No hay un método empírico para identificar la relación causal entre estos dos fenómenos salvo la existencia de evidencia directa, una pregunta en la Encuesta, de que haya sido así. La amplitud de la serie (2007-2015) es muy corta para estimar una relación de cointegración que aportaría evidencia causal entre ambas. Se ha estimado, pero sin resultados aceptables.

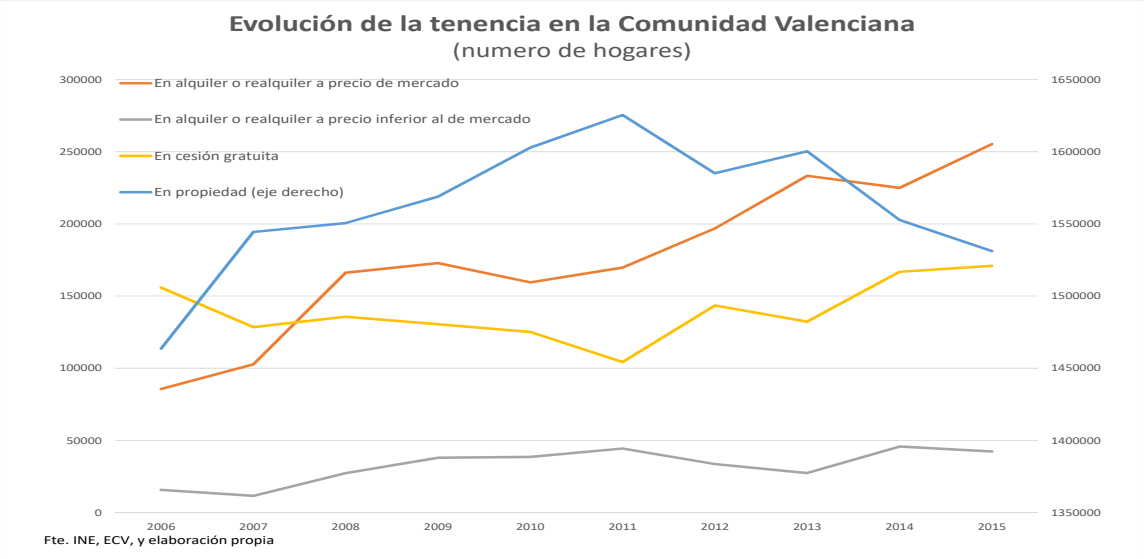
**Gráfico III.22**




El gráfico III.23 muestra el número de hogares que se encuentran en cada fórmula de tenencia. Las cifras absolutas contrastan los cambios que se producen, con una relevante caída de la propiedad en un proceso que **claramente refleja la pérdida de la vivienda y el cambio de tenencia**[50]. Paralelamente, desde 2011 aumentan los hogares en alquiler y en cesión gratuita (líneas amarilla y naranja) en similar proporción. Esta evolución respalda la idea antes expuesta sobre la reacción de la población ante los cambios generados por la crisis económica, que aplica soluciones que pasan por, tras perder las viviendas, cambiar la tenencia hacia el alquiler o la ocupación de una unidad residencial en cesión. La aproximación a la información estadística aporta indicios sobre cómo la crisis ha podido afectar a los hogares de forma diferencial según su fórmula de tenencia y la importancia de disponer de un parque de viviendas que pudieran cubrir estas incidencias. La cuestión es conocer el origen de las viviendas que son cedidas, de las que no hay información alguna en las fuentes.

[50] El valor absoluto respalda esta interpretación. El valor relativo que aparece en el gráfico anterior podría ser el resultado estadístico del ratio relativo.

**Gráfico III.23**




Sorprende que no aumenten las viviendas en alquiler por debajo de precio de mercado. La línea gris prácticamente no refleja cambios en el número de hogares que disfrutan de una vivienda pública y, dado el aumento de las necesidades que parecen existir, estos datos apuntan a que existe un techo a su expansión. De ser así, sería el resultado de una falta de oferta de unidades preparadas para cubrir necesidades sociales.

Para cerrar esta argumentación, si se observan ahora los hogares que quedaron sin ingresos durante los años de la muestra (vistos en el gráfico III.5), quedan patentes dos situaciones. La primera es cómo la tenencia en propiedad (sin pagos pendientes) ha podido preservar a una parte importante de los hogares de caer en situaciones de extrema pobreza, dado el número de propietarios pobres sin pagos, como luego se explica. En segundo lugar, el aumento del número de inquilinos en este grupo (pese a no tener ingresos) durante los años de la crisis parece ratificar la percepción anterior sobre el 'paso' de la propiedad al alquiler de una parte de los hogares en la medida en que la evolución económica les hacía incapaces de hacer frente a los pagos por vivienda. Este aspecto es más difícil de aseverar ya que el aumento de hogares en alquiler puede también ser el resultado del acceso masivo en alquiler de los nuevos hogares ante la imposibilidad de comprar una vivienda, aunque la evolución inversa y complementaria de las cifras de propietarios con pagos y de inquilinos (años 2009 al 2013 y 2015) hace pensar que la mejor hipótesis a adoptar es la de la sustitución de tenencias como el hecho más plausible.

El gráfico III.24 parece reflejar este proceso con claridad: la línea gris representa los propietarios que quedan sin ingresos (alrededor de un 0,8% del total), de forma creciente desde

2007 y con un salto muy relevante en 2013 (llegando a ser hasta casi el 2% del total de hogares). El espacio que diferencia ésta línea y la azul representa la proporción de hogares que cae en la privación material absoluta pero que mantiene el hogar gracias a que no tiene pagos que realizar por ellos. Estos hogares han podido salvar la situación de extrema pobreza sin dejar de cubrir sus necesidades residenciales (aunque sin recursos para el sustento básico). En 2013 llegaron a ser el 1.1% del total de hogares de la CV (1.8%-0.75%), cifra que se ha reducido sustancialmente en 2015[51].

**Gráfico III.24**

Por otro lado, la línea azul representa la evolución de los hogares propietarios sin ingresos que tenían pagos pendientes (alrededor de un 0.2% del total). Su trazado es complementario con la línea de inquilinos que no tienen ingresos (alrededor del 0.4%), descendiendo cuando estos últimos aumentan, lo que es una evidencia más sobre la idea del proceso de pérdida de la propiedad y la incorporación a la tenencia en alquiler de una parte de los hogares a medida que pierden los ingresos. Esta es una hipótesis que puede estar mostrando la razón de la tendencia al cambio en las fórmulas de tenencia, más allá de un cambio en los gustos sociales como parece interpretarse últimamente.

[51] Aunque este puede ser un efecto estadístico resultante de la segmentación de la muestra en ese año.

## 2. Detalle territorial

Utilizando la segmentación por áreas geográficas inferiores realizadas en la ECV[52], se ha calculado la proporción de hogares con pagos por vivienda que se encuentran en cada una de las áreas geográficas estimadas. El cuadro III.3 muestra la proporción de cada una según la ECV, en media y en el último año de la base analizada.

Los datos muestran la localización de los hogares que toman compromisos de pago: existe una concentración de los hogares con pagos por vivienda en las capitales principalmente, seguidas de las áreas metropolitanas y en la provincia de Valencia, siendo menor (alrededor del 33% de los hogares) en el interior de las tres provincias y en Castellón. Estas proporciones han aumentado sistemáticamente en todos los ámbitos hasta 2015, en que el 45% de la población valenciana tenía pagos por vivienda, habiéndose igualado la distribución en algunas zonas con respecto a las antes mencionadas, como en Alicante y las costas, que concentraron un 45% de **su** población teniendo pagos por vivienda (en media), y hasta más de la mitad de la población en las capitales.

**Cuadro III.3. POBLACIÓN CON PAGOS POR VIVIENDA**

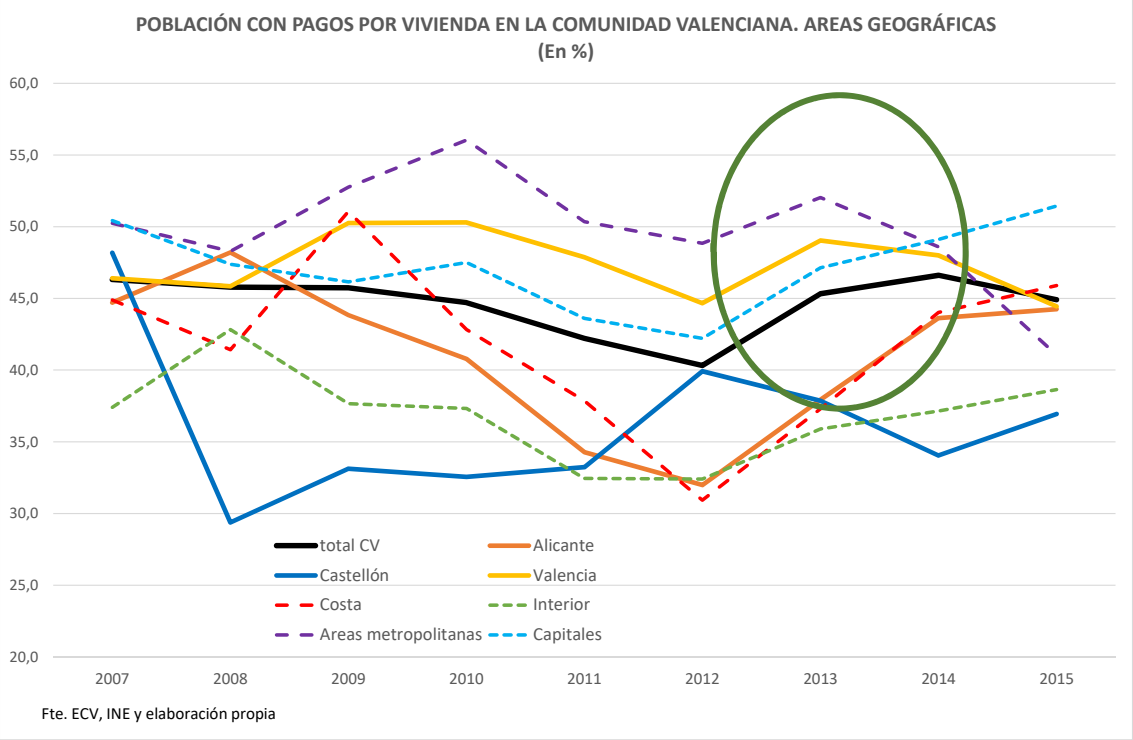
| | % s/ total (media del período) | % s/ total en 2015 |
|---|---|---|
| Comunitat Valenciana | 40,4 | 44,9 |
| Alicante | 37,5 | 44,2 |
| Castellón | 33,4 | 36,9 |
| Valencia | 42,6 | 44,4 |
| Costa | 38,7 | 45,9 |
| Interior | 33,6 | 38,6 |
| Áreas metropolitanas | 44,4 | 41,0 |
| Capitales | 42,5 | 51,4 |
| No Identificados* | 49,6 | 53,2 |

*La proporción de hogares cuya localización expresa no se ha podido fijar ha sido del 9.3% del total
Fte. Elaboración propia a partir de la ECV

Este aumento en los hogares con pagos, tras los años de crisis en los que el acceso residencial ha sido difícil, se observa en el gráfico III.25 y es consistente con el análisis anteriormente realizado, con un aumento del número de pagadores de vivienda relevante entre 2012 y 2013, para luego remitir, salvo en las capitales y en el interior.

[52] El detalle metodológico se encuentra en el documento DI_2

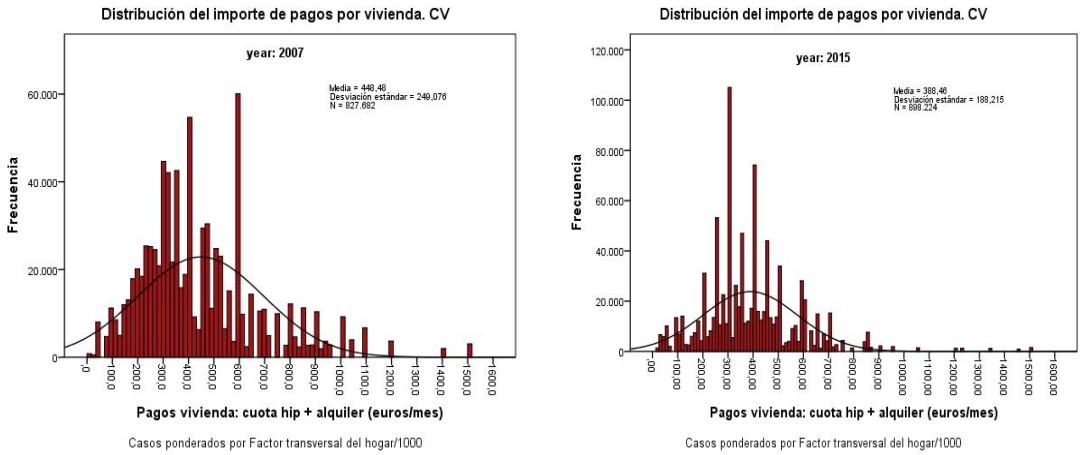
**Gráfico III.25**




Lo que este indicador recoge es el número de hogares que pasan de pagar a no pagar viviendas y se podría interpretar la evolución como, a) los procesos de finalizaciones de pago en los casos de propiedad, a medida que se cancela el préstamo (que esperaríamos que correspondiese con caídas en las líneas más suaves de las vistas); b) de abandonos de vivienda súbitos consecuencia de lanzamientos (en los casos en que la línea cae drásticamente), o c) entradas a viviendas que generen un cargo desde otras que no lo tenían, como en los casos de cambio de la propiedad pagada al alquiler (crecimientos súbitos de las líneas), entre otros. Salvo en las áreas metropolitanas y en la provincia de Valencia (en media), en el resto del territorio las cifras indican que aumenta el número de hogares con pagos por alquiler.

En cuanto a la distribución de los montantes de pagos de los hogares por vivienda, su importe cambia durante el período, observando una caída desde 448 a 388 euros de media mensual de pago (gráfico III.26) y una concentración alrededor de valores más bajos (la desviación estándar cae casi 60 euros).

**Gráfico III.26. Distribución del importe de los pagos por vivienda. 2007 y 2015**




Fte. Elaboración propia a partir de los microdatos de la ECV

En resumen, la proporción de hogares que asumen pagos por vivienda es de algo menos de la mitad del total de la población residente, con una mayoría con pagos hipotecarios por la compra de la vivienda y con una proporción en alquiler a precio por debajo del mercado y cesión de casi un 20%. Durante los últimos años, esta distribución ha cambiado reduciéndose los hogares en propiedad, aumentando los propietarios que pagan por su vivienda (posible resultado de re-hipotecas o cambios/nuevo acceso a viviendas), y también los que se encuentran en alquiler a precios de mercado (posible resultado de la mayor movilidad de población y la falta de acceso en propiedad). Las figuras que implican protección (cesión residencial y alquiler a precios por debajo del mercado) también han aumentado en términos relativos (posible efecto del proceso de pérdida de viviendas previamente y el aumento de los niveles de pobreza) lo que pone de manifiesto una gestión eficiente para la cobertura de necesidades residenciales, dadas las unidades y recursos disponibles de las instituciones públicas.

Adicionalmente, la aproximación a la información sugiere que durante el proceso de crisis se han reducido los importes medios que se cubren como gasto en vivienda, consecuencia del ajuste de precios en el mercado resultante de la caída en la capacidad de pago que arrastró a los precios residenciales y los alquileres (junto con las rentas) en el proceso de devaluación interna. El ámbito, por tanto, del análisis de identificación de la pobreza en vivienda y sus efectos abarcaría a aproximadamente al 50% de la población valenciana.

# III.3.- Análisis de la 'pobreza en vivienda'

## (Documento DT-5, 2 parte)

## III.3.- Análisis de la 'pobreza en vivienda'

En este apartado se analiza la pobreza en vivienda desde la perspectiva temporal y para la Comunitat Valenciana y sus áreas geográficas. Se sigue el análisis introductorio para aplicar y profundizar en la realidad valenciana, así como identificar las particularidades de las relaciones entre vivienda y pobreza en este territorio.

### 1.- Análisis de la pobreza ex - ante[53]

Los indicadores *ex – ante* evalúan las condiciones existentes en los mercados comparándolos con las particularidades económicas de los hogares, para obtener una medición que indique si el hogar puede hacer frente al pago de una vivienda que deseen comprar o alquilar en un momento determinado y, por tanto, cubrir sus necesidades residenciales. Estos indicadores evalúan el acto inicial de acceso (si los hogares pueden o no con las condiciones de económicas existentes), es decir 'el momento' de acceso, y cómo las condiciones existentes actúan de manera favorable o desfavorable. Estos indicadores evalúan el alcance del acceso desde la perspectiva del mercado (sin intervención pública), y pueden identificar potenciales fallos que impiden el acceso natural, a la vez que medir la flexibilidad de las condiciones y el alcance hasta el cual el mercado puede favorecer el acceso y, por tanto, cubrir la necesidad residencial al margen de la intervención de las AAPP.

Los ratios que se consideran aquí[54] son el ratio crédito-Valor (LTV), el ratio de accesibilidad (DtI) y el ratio de solvencia (PtI), conocidos y generalmente utilizados por el sistema financiero para llevar a cabo el '*rating*' de los hogares que han solicitado la concesión de un préstamo hipotecario. Los cálculos de los indicadores se han realizado utilizando las series temporales disponibles desde 1989, con periodicidad trimestral. Los resultados aparecen separadamente para las tres provincias. Dadas las diferencias en los precios de las viviendas, se opta por presentar aquí los cálculos directamente realizados sobre las provincias[55]. No hay información que permita replicar este cálculo para áreas menores que la provincial.

[53] Este apartado está desarrollado en el documento DT_5. La metodología se incluye en el documento DT_3, pp 325 y ss

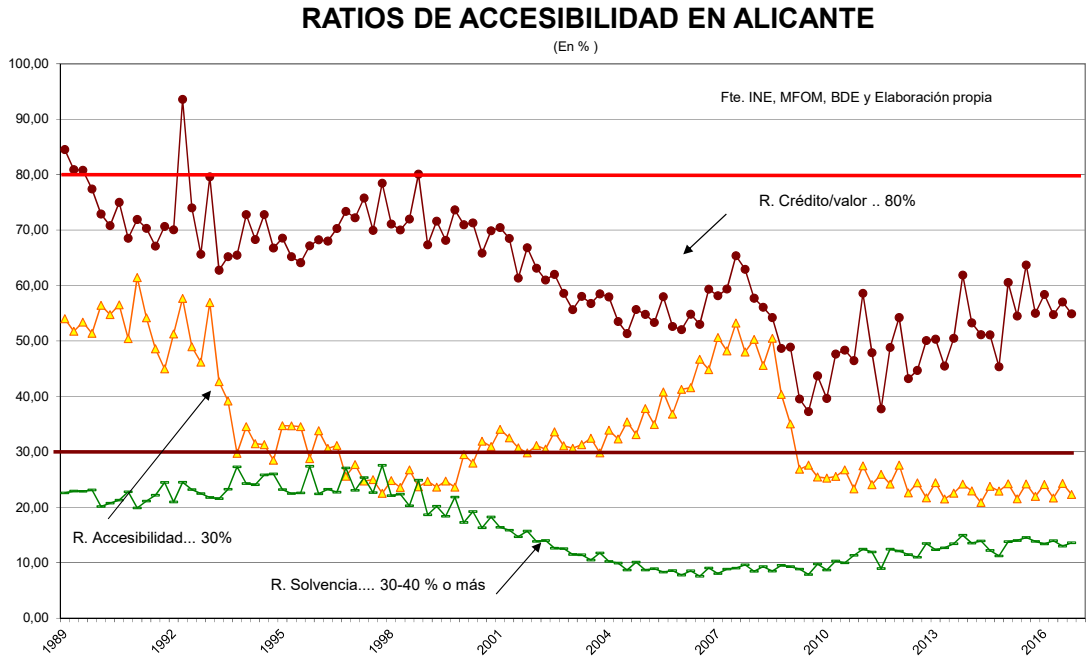
[54] Los ratios han sido explicados en detalle en el documento DT_3 y desarrollados en el DT_5

[55] Una aproximación inicial al comportamiento de estos ratios se dio con la evolución del total nacional en el documento explicativo previo que no se repite aquí por consistencia.

**- Alicante**

Los ratios *ex – ante* para Alicante pueden verse en el gráfico III.27. Como se observa, el LTV oscila alrededor del 70%[56] hasta 2003 indicando que la media de concesión de créditos para la compra de vivienda era esa proporción del precio tasado lo que requería de la entrega de un 30% del precio de la vivienda como pago inicial (o en otras fórmulas de pago distintas a la hipoteca). Las condiciones de financiación se redujeron a lo largo de los años de expansión hasta la crisis: desde 2008, el requisito de financiación alcanzó el 55%-60% del valor tasado, cifra que aumenta puntualmente en 2008 hasta el 65%, para volver a reducirse drásticamente hasta un 40%, una de las tasa más bajas de la economía española. Desde 2010, esta tasa aumenta de forma muy suave hasta llegar a un 57% al final del período analizado. Una LTV tan baja significa que el comprador debe entregar el resto en capital (ahorro previo), lo que supone, per se, una restricción crediticia muy fuerte.

**Gráfico III.27**




De esta evolución se puede interpretar lo siguiente. (1) El mercado de viviendas de Alicante ha venido ajustándose con tasas de financiación inferiores a los valores considerados de referencia lo que implica que los hogares deben aportar mayores capitales en la compra de viviendas que en otras regiones. (2) A partir del estallido de la crisis financiera

[56] El 80% es el techo máximo. Este ratio representa el importe del precio que es concedido como hipoteca por la institución financiera y se considera que un valor alrededor del 80% en los préstamos a primera vivienda, es consistente con la accesibilidad. Valores inferiores indican una restricción de crédito.

(inmediatamente, desde 2007), el LTV cae en Alicante hasta el 40% reflejando la aplicación de una restricción de crédito severa que ha permanecido hasta nuestros días aunque mejorando suavemente en los últimos años. En 2016, la media de LTV que se aplica es del 57% del valor de la vivienda. Si se tiene en cuenta que durante este período los precios residenciales (de tasación) se estancan y caen hasta un 25% acumulado (el precio es el denominador del ratio), el mantenimiento de estas tasas reflejan una **muy severa restricción de crédito** en esta provincia[57], especialmente comparada con la media nacional que osciló alrededor del 50% desde 2010.

En cuanto a la **tasa de accesibilidad** (DtI)[58], su evolución es muy similar a la del resto del Estado: el período 1989-1993 muestra tasas muy superiores al 30% (menores que la media nacional pero incompatible con el acceso), para converger al 30% inmediatamente después de la crisis. Los valores cercanos al 30% reflejan una fuerte capacidad de pago de los hogares en la provincia. Esta convergencia se produce ya en 1993 con tres años de antelación con respecto al resto del territorio, indicando que la fuerte capacidad de pago en la provincia existió desde el inicio de los cambios económicos. El ratio oscila por debajo del 30% hasta 2006 en que aumenta como consecuencia de la subida de los tipos de interés (que encarecen los préstamos hipotecarios y afectan al numerador del ratio). La reacción tardía del BCE rebajando los tipos (en 2008-9) hace converger de nuevo al ratio hacia el 30%. En el caso de Alicante, este ratio sigue cayendo durante todo el período de crisis alcanzando cifras del 21-22%.

La reducción en el ratio de accesibilidad es el resultado de una combinación de factores. En primer lugar, la caída hasta los mínimos históricos de los tipos de interés disminuyen el valor del numerador; en segundo, el importe concedido de hipoteca relacionado con los precios, cae como consecuencia de la evolución negativa de éstos últimos. El tercer factor es la evolución de los ingresos[59]. En este caso, la reducción es más rápida que la de los ingresos de los trabajadores fijos (denominador del ratio) que se congelan en estos años, de ahí su menor efecto sobre el ratio.

[57] Es decir, si el denominador del ratio cae, el ratio debería aumentar con el numerador. El hecho de que este ratio caiga en estas condiciones indica que el importe de los créditos concedidos también lo hacen.

[58] La tasa de accesibilidad mide la proporción de la renta que el hogar debería dedicar a pagar las obligaciones hipotecarias (o el alquiler) en el caso en que decida su entrada al mercado con la compra de la vivienda (o el alquiler). Es un indicador de capacidad de pago y se considera que el 30% es la proporción que permite al hogar pagar la vivienda sin comprometer otros consumos.

[59] Durante estos años, los ingresos medios se congelan y caen, lo que inicialmente debería aumentar el ratio. Sin embargo, esta caída es menor que la ocurrida en la cuota por la reducción de los tipos de interés, cuyo efecto prima en la evolución de los ratios de accesibilidad.

Estos valores del DtI denotan la existencia de una elevada accesibilidad de la demanda de vivienda en compra durante todo el período de crisis, lo que parece una contradicción. La incógnita se resuelve cuando se identifican nuevas condiciones de las que depende el acceso: Desde 2010, cualquier hogar con niveles de ingresos medios acorde con los registrados en las estadísticas y que tuviese un puesto de trabajo fijo, tenía gran accesibilidad a la compra siempre que pudiesen obtener un crédito. En estos años de crisis, el sistema financiero aplica una fuerte restricción crediticia (vista en la evolución del LTV), no sólo en la proporción del precio de la vivienda para financiar sino también en el montante de flujos de capital para hipotecas, por lo que conseguir un crédito hipotecario no era sencillo, colapsando las iniciativas de compra que aún pudiesen existir. Por otro lado, la inestabilidad en la situación económica ha podido generar una auto-restricción de los potenciales compradores (dependientes del mercado de trabajo) retrasando su decisión. La aversión al riesgo derivada de potenciales episodios de crisis futura, tratando de evitar situaciones de impagos, ha podido también incidir en la evolución reciente del mercado de hipotecas, y en el hecho de que los hogares alicantinos no hayan aprovechado más las excelentes condiciones de accesibilidad existentes.

Por último, el ratio de solvencia[60] ha oscilado entre 4 y 5 (años[61]) durante la primera parte del período (1989-1998), para aumentar hasta el 10 en 2001 y mantenerse alrededor de ese valor hasta 2011. Esta evolución creciente muestra un desajuste entre los precios y los ingresos en la provincia, resultado de un proceso en el que los precios (numerador) crecen mucho más que los ingresos (denominador), lo que es síntoma de desequilibrio entre los valores de referencia[62] (en este caso, del trabajo) en la economía y refleja dificultades potenciales de pago de los hogares.

En el caso de Alicante (y de toda España, ya que este es un fenómeno común), la falta de acceso que se hubiese derivado del aumento en los precios de las viviendas y congelación de los ingresos, se resolvió con los cambios en las fórmulas crediticias en esos años (potenciados por bajos tipos de interés que posibilitaron el aumento de los plazos del préstamo hipotecario y la reducción de las cuotas a pagar a pesar del aumento de precios), que ocultaron los problemas de falta de accesibilidad residencial. El ratio de solvencia no es tenido en cuenta

[60] En el gráfico está representado su inverso, para que se pueda apreciar mejor su valor. La interpretación es precisamente 1/valor. Por ejemplo, cuando el gráfico toma valor 10% (período 2004-2010) significa que el ratio de solvencia = 10 años.

[61] El ratio indica los años en que un hogar tendría que dedicar íntegramente sus ingresos para pagar la vivienda. Un menor número de años indica una mayor solvencia del comprador

[62] La literatura internacional demuestra que los precios residenciales se adaptan a la capacidad de pago de los demandantes fundamentales en cada mercado. Es un hecho estilizado que la relación precios/ingresos tiende a ser constante en el largo plazo, lo que es reflejo de un mercado residencial en equilibrio.

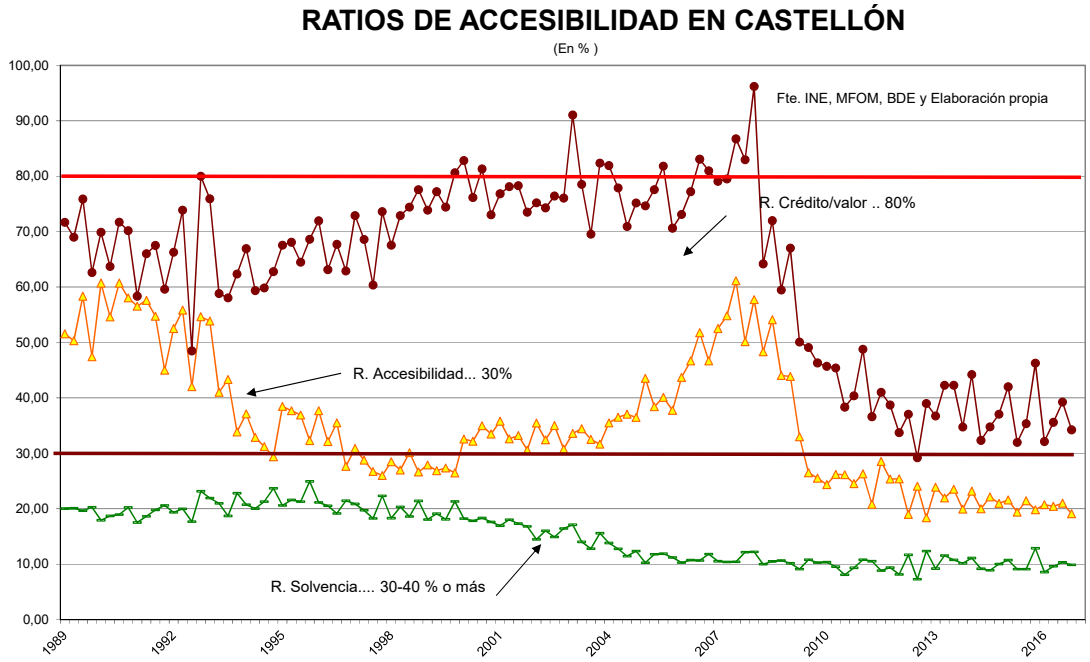
en España para la concesión de los créditos, lo que ha facilitado el que las mejores condiciones financieras hayan favorecido el acceso residencial, independientemente de los niveles de ingresos, lo que permitió a los hogares con menores rentas (antes de la crisis, y con ratios de solvencia muy elevados) entrar al mercado en un proceso que duró algo más de una década.

- **Castellón**

Los perfiles de los ratios en el caso de Castellón son similares a los vistos para Alicante, aunque hay diferencias sustantivas que merece la pena identificar y que podrían complementar la explicación asociada al mayor impacto de la crisis sobre la pobreza. El gráfico III.28 contiene las cifras para esta provincia.

Lo primero que llama la atención en Castellón es la existencia de ratios LTV muy próximos al 80%, aunque inferiores en media a este valor, durante la década expansiva y hasta bien entrada la crisis. De hecho, el LTV aumenta desde un 65% a un 80% de media en solo tres años (1998-2000) y experimenta picos que superan el 80%, el mayor de ellos en 2009.

**Gráfico III.28**




Esto indica una utilización más masiva del crédito y es un reflejo de un mercado en propiedad en expansión, a la par que un indicador de endeudamiento y de riesgo (en los casos que se sobrepase en 80%) para el sistema financiero local, y esto ocurrió ya iniciada la crisis económica. Desde 2009 (dos años más tarde que en Alicante y uno más que en Valencia) la restricción crediticia aparece fuertemente hasta reducir el ratio por debajo del 50%, ya en 2011,

y por debajo del 40% desde entonces. Se podría decir que la restricción aplicada en esta provincia es muy severa y sin síntomas de recuperación. En esta provincia es también de aplicación el razonamiento que se hace para Alicante, por lo que esta severa contracción es aún mayor si se tiene en cuenta la caída en los precios de las viviendas que se produce localmente.

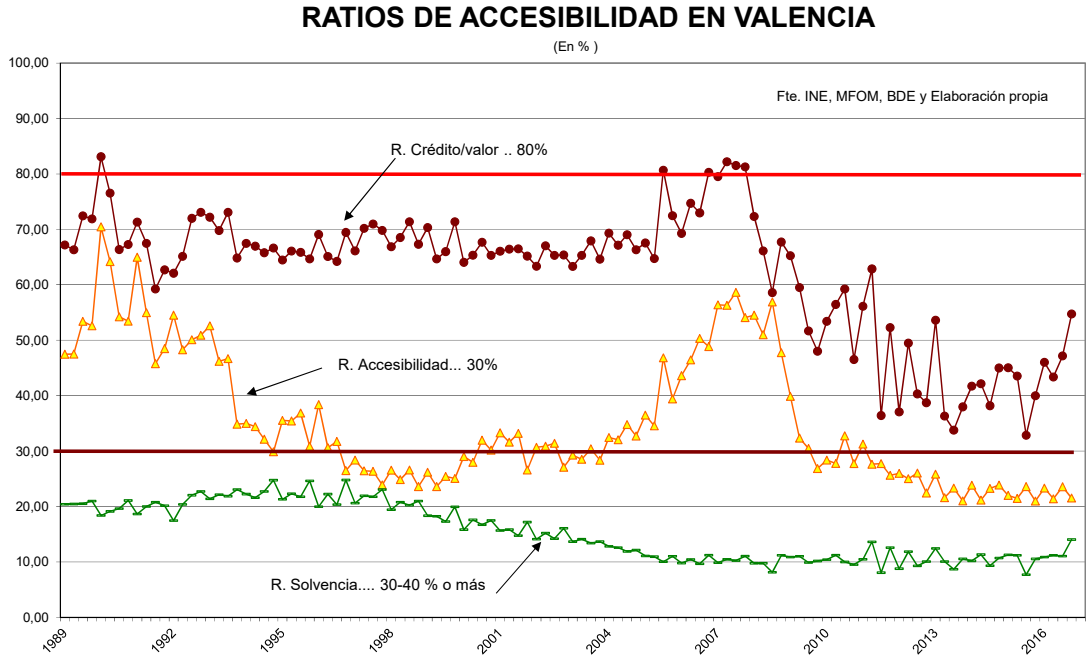
Por su parte, el ratio de accesibilidad (DtI) sigue una evolución en Castellón muy similar a la mencionada para la provincia de Alicante, con una década de fuerte accesibilidad antes de la crisis, la rápida pérdida de accesibilidad con el aumento de los tipo de interés en 2006, el ajuste tras la reducción de tipos en 2009, y la congelación de los precios hasta niveles de accesibilidad del 20%, generaron una situación ampliamente positiva que la demanda fundamental de Castellón tampoco aprovechó como resultado, entre otras razones, de la fuerte restricción de crédito que se aplica en estos últimos años.

En este caso, el ratio de solvencia ha evolucionado desde el valor de 5 años (durante todo el período hasta 2001) hasta 10 años (desde 2004 hasta 2016), sin apariencia de que vaya a reducirse próximamente, como ocurría en Alicante. Este ratio es un buen indicador del nivel de endeudamiento por vivienda en esta provincia y parece consistente con las altas tasas del ratio LTV ya mencionadas.

- **Valencia**

La provincia de Valencia muestra una evolución de los tres indicadores similar a las de las otras dos provincias (gráfico III.29). En lo referente al LTV, la tasa máxima de equilibrio de largo plazo oscila por debajo del 70%. Antes de producirse el severo ajuste a la baja, el LTV aumentó al 80% durante tres años (2006-2008) en una muestra de mayor flujo financiero y cobertura de los precios, aunque también implicando una elevación del riesgo para el sistema financiero. La contracción posterior del crédito hipotecario, muy marcada, ha llevado a este ratio a alcanzar mínimos superiores al 40%, algo más que en las otras dos provincias, aunque a unos valores que no refutan la existencia de una fuerte restricción crediticia. A diferencia de Castellón, parece que la restricción reflejada en el LTV de Valencia remite durante el último año y la concesión de créditos hipotecarios, si se produce, muestra que las instituciones financieras conceden, en media, el 55% del precio de tasación de la vivienda.

**Gráfico III.29**




En cuanto a las tasas de accesibilidad y solvencia, la evolución es prácticamente similar a la de Castellón, con lo que los comentarios realizados anteriormente son válidos en esta provincia: elevada tasa de accesibilidad (DtI=22% aprox) y elevada tasa de solvencia (alrededor de 10 años), que reflejan la persistencia del requisito de asumir un alto nivel de endeudamiento en los hogares valencianos si se quiere entrar al mercado de viviendas en propiedad.

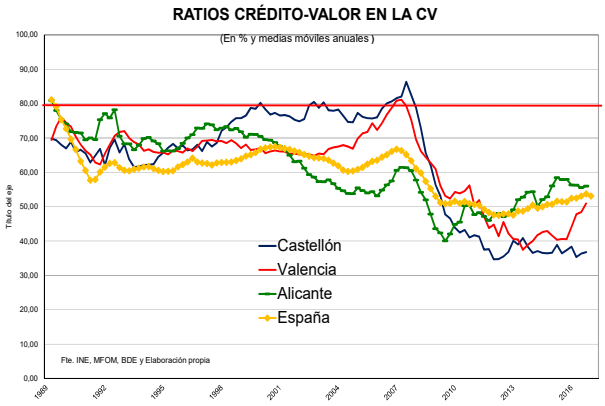
Un elemento diferencial de las tres provincias consiste en que la mayor accesibilidad se alcanza por primera vez entre 1994-1995, cuando en el conjunto del Estado se produce tres años más tarde. Esto podría haber incidido en la fuerte recuperación del ciclo constructor y la entrada adelantada de hogares en el mercado a través de la propiedad, y más generalizada[63].

Si se analizan estos indicadores con respecto a la media española, se identifican diferencias significativas en su evolución. El gráfico III.30 contiene estos ratios comparados en sus tres paneles.

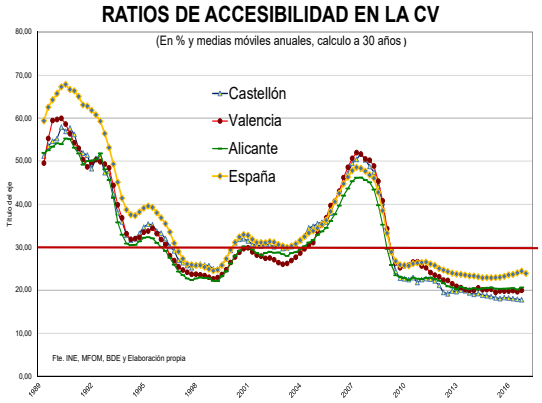
[63] La entrada anterior indica que los hogares han podido tener más posibilidades de devolver el préstamo al disponer de más años para el pago antes de la crisis, aunque no hay información que pueda refrendar esta hipótesis.

**Gráfico III.30. Ratios de accesibilidad comparados**

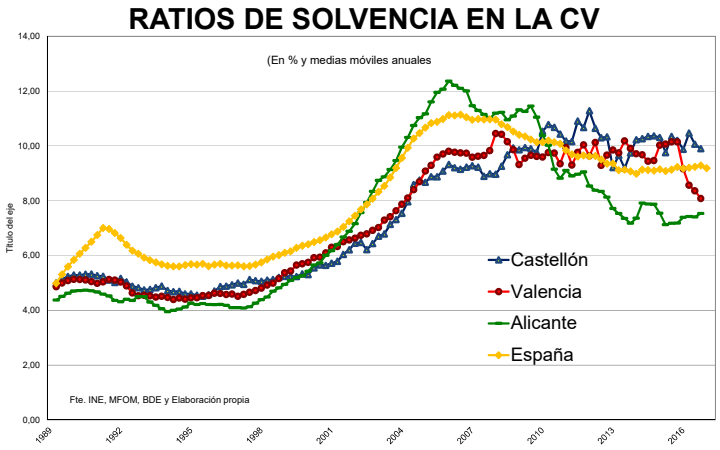
Panel A




Panel B




Panel C




Como se observa, el ratio LTV muestra amplias diferencias a lo largo del período. Las tres provincias muestran un ratio alrededor del 70% hasta finales del siglo XX. Castellón asciende a máximos desde 1997 y Valencia desde 2005, mientras que en Alicante, el ratio LTV disminuye progresivamente desde finales de los noventa, mostrando una menor cobertura de la financiación. Alicante es la única provincia donde este ratio se reduce por debajo de la media nacional hasta la crisis, reflejando las situaciones más severas de restricción crediticia. La corrección de la crisis tiene el efecto de una reducción drástica del crédito en todos los ámbitos, pero en la CV la tasa pasa a ser inferior a la media nacional (es decir, recibe una mayor restricción de crédito que en el resto del Estado), aunque Alicante se recupera muy rápido a partir de 2013. Esta evolución evidencia la existencia de una restricción crediticia más severa en la Comunitat Valenciana que en el resto del territorio, y que continúa en Valencia y Castellón al final del período analizado.

En cuanto a los ratios de accesibilidad, hay que remarcar la existencia de una mejor capacidad de acceso residencial en todas las provincias frente a la media nacional, durante todo el período salvo 2006-2008.

Por último, el ratio de solvencia presenta, de nuevo, diferencias relevantes. Durante prácticamente todo el período, las tres provincias han mostrado un ratio precio/renta inferior al estimado para el conjunto de la economía española. Sólo Alicante aumentó este ratio (reflejando un mayor endeudamiento) entre 2004 y 2010 por encima de la media nacional, para volver de nuevo a niveles inferiores que se han estabilizado alrededor del valor 8 (años). Sin embargo, Valencia y Castellón, que han tenido tradicionalmente mayor solvencia (y menores valores de este ratio) que la media nacional, sobrepasan ésta última desde 2011. Una interpretación de esta evolución parece indicar la existencia de un mayor endeudamiento general por vivienda que se ha producido en estos años de expansión en la Comunitat Valenciana, una divergencia en el modelo previo con respecto a la media nacional (indicando una evolución dispar en perjuicio de un mayor endeudamiento en esta Comunidad), y la concentración del riesgo hipotecario (o relacionado con el mercado hipotecario) en Valencia y Castellón más que en Alicante que, pese a haber aumentado en los años de expansión, ha corregido su trayectoria hacia la reducción del riesgo asociado a este ratio durante los últimos años.

En resumen, los ratios de accesibilidad *ex – ante* muestran una situación favorable de acceso residencial en propiedad derivado de las mejores condiciones económicas en la CV (mejor relación precios/ingresos y buenas condiciones financieras especialmente en Castellón) durante la época de expansión, facilitando el acceso masivo de los hogares al mercado de la vivienda. Tras la crisis, la contracción crediticia en las tres provincias ha sido más severa que en el resto del Estado, aunque especialmente en Castellón y en Alicante . En suma, el ajuste de los salarios (que descompensa la relación con los precios a pesar de su reducción), el desempleo y la contracción crediticia han creado una situación de dificultad en el acceso en propiedad reorientando a los hogares al acceso en alquiler. A esta situación hay que sumar la reducción en la oferta de nuevas unidades derivada de la contracción en la construcción, una de las mayores del Estado.

## 2.- Análisis de la 'pobreza en vivienda' ex - post[64]

El análisis *ex – post* de accesibilidad residencial está fuertemente relacionado con la evolución de la pobreza general y su distribución. Su objeto es evaluar la situación de un hogar que ya accedió en el pasado a una vivienda (por tanto, tiene sus necesidades cubiertas) y cómo los costes derivados del pago residencial pueden suponer una restricción en la cobertura de otras necesidades perentorias y pueden, en última instancia, hacerles caer en la pobreza.

En este apartado se calculan los indicadores que miden estos extremos: **la tasa de accesibilidad** *ex – post*, computando los pagos efectivamente realizados por los hogares en vivienda (tanto por alquiler como por el pago de la hipoteca contraída en el pasado); el de ***Housing stress***, que mide la tensión derivada del pago de la vivienda pero solo para los hogares cuya renta es inferior al 40% de la distribución de la renta; el ***ratio de accesibilidad máximo*** (RAM), que mide la proporción máxima de la renta que un hogar podría destinar a pagar la vivienda; y el ***índice de accesibilidad máxima*** (IAM), que mide la proporción de hogares inducidos a la pobreza por el pago de la vivienda. Para el cálculo se ha requerido la estimación de la Renta Disponible por Hogar con el detalle para cada área geográfica, la distribución de la renta (para estimar el percentil 40 necesario para el cálculo del *Housing Stress*), y la línea de pobreza, también con detalle sub-regional[65].

Los problemas de pobreza relacionados con la vivienda pueden aparecer en una proporción de los hogares que tengan pagos pendientes por la vivienda distintos a los servicios de agua, luz, o mantenimiento. No son todos los hogares, como se observaba anteriormente sino el 40,4% del total de los valencianos. En los siguientes puntos de este apartado se analizan sus indicadores de pobreza en vivienda. En primer lugar, se evalúa la relación con la pobreza en los hogares valencianos. En segundo lugar, se aporta la descripción de los valores generales de los ratios obtenidos; en tercero, se calculan asociados al régimen de tenencia para, en cuarto lugar, analizarlos conjuntamente con la situación de pobreza en vivienda, profundizando en su vinculación y su potencial relación causal.

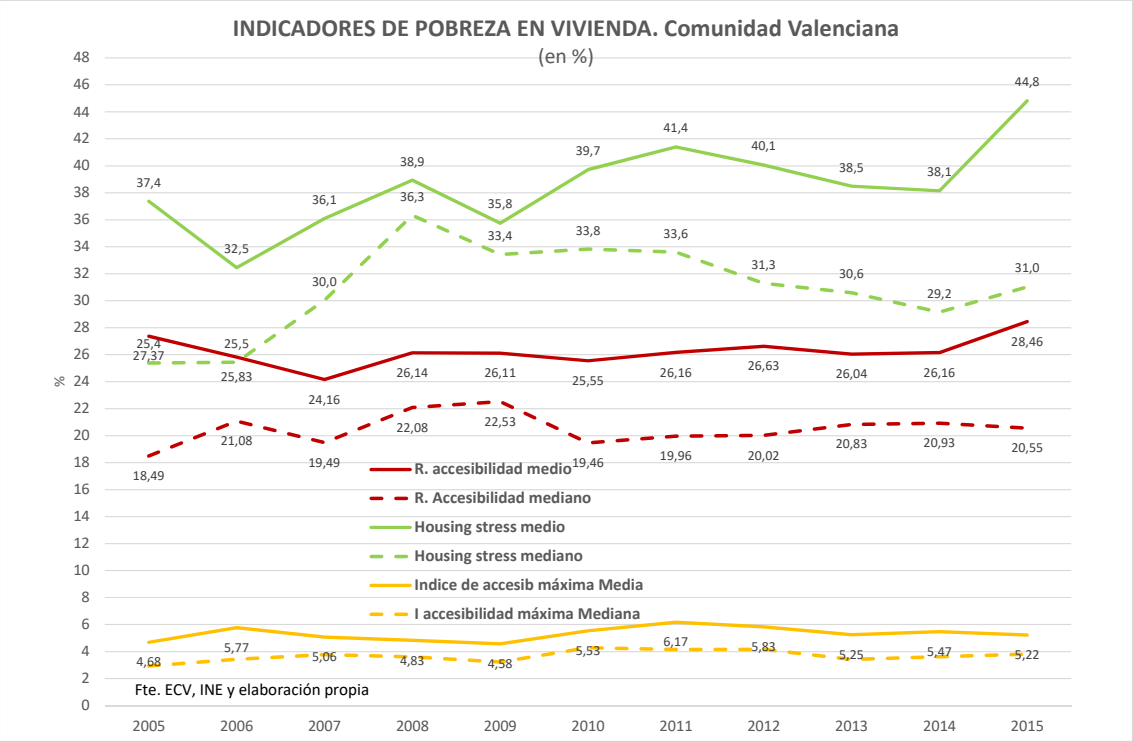
[64] Este apartado está desarrollado en el documento DT_5. La metodología se incluye en el documento DT_3
[65] El detalle de estos indicadores y de la metodología de cálculo se desarrolla en los documentos DT_3

### 2.1. Descripción y medición agregada de los índices de pobreza en vivienda

En el gráfico III.31 aparecen representados los valores de los índices de accesibilidad mencionados. Consistentes con los datos correspondientes al apartado anterior, los *ratios de accesibilidad* obtenidos con la información de hogares individuales de la Comunitat Valenciana[66] muestran valores estables alrededor del 26% en media lo que pone de manifiesto la existencia de una capacidad de pago suficiente, tanto en propiedad como en alquiler de los hogares valencianos. El ratio mediano es menor (alrededor del 20% durante todo el período) lo que indica una mejor situación con menos problemas de acceso en el 50% de la población.

El ratio de *housing stress* muestra una información diferente. Con un valor medio del 39.2%, alejado del valor de referencia del 30% (aumenta en el último año superando el 40%), refleja la existencia de tensión por el pago de vivienda de los hogares que tienen cargas y cuya renta se encuentra por debajo del 40% de la distribución, aunque la mediana es 31.9, también superior al 30%, lo que refleja la existencia de problemas relacionados con la vivienda en una proporción de población relevante (aunque menor del 50% de la población en este grupo).

**Gráfico III.31**




[66] Calculados ahora sobre la información de la encuesta ECV donde los importes de ingresos y de pagos por vivienda son declarados por los encuestados.

La mediana cercana al 30% indica que una menor proporción de los hogares pobres presentan problemas de accesibilidad *ex – post* (35.4%). Este indicador refleja el efecto de la presión de los pagos por vivienda en los hogares: elevados ratios implicarán que el hogar disminuirá los consumos en bienes distintos a la vivienda por no poder atender ambos .

Por último, el índice combinado que se denomina *Índice de Accesibilidad Máxima* (IAM) tiene un valor medio de 5.31, con una mediana del 3.76, en ambos casos lejos del 1 que indica problemas de caída en situación de la pobreza por vivienda. Este valor muestra la ausencia de problemas extremos de acceso (debe tener valor 1 o inferior para que refleje problemas extremos de acceso).

Estos valores son consistentes con los '*ex – ante'* calculados en el apartado anterior para el conjunto de la Comunitat Valenciana.

En cuanto a los índices por **áreas geográficas**, los valores de las tasas muestran distintos patrones de dependencia de los pagos por vivienda según la localización del hogar. El cuadro III.5 presenta las medias calculadas de cada indicador. En cuanto a la *tasa de accesibilidad*, en todos los casos menos uno, las tasas son inferiores al 30%. El caso que difiere es Castellón, aunque con un valor de la tasa del 31.6% de media en el período, muy cercana al valor límite aunque no permite inferir problemas de acceso en la media de la población con pagos por vivienda. Similar conclusión se alcanza con los resultados del IAM, que no reflejan la existencia de problemas severos de acceso en media.

**Cuadro III.5 VALOR PROMEDIO DE LOS ÍNDICES DE POBREZA EN VIVIENDAS POR AREAS. CV**

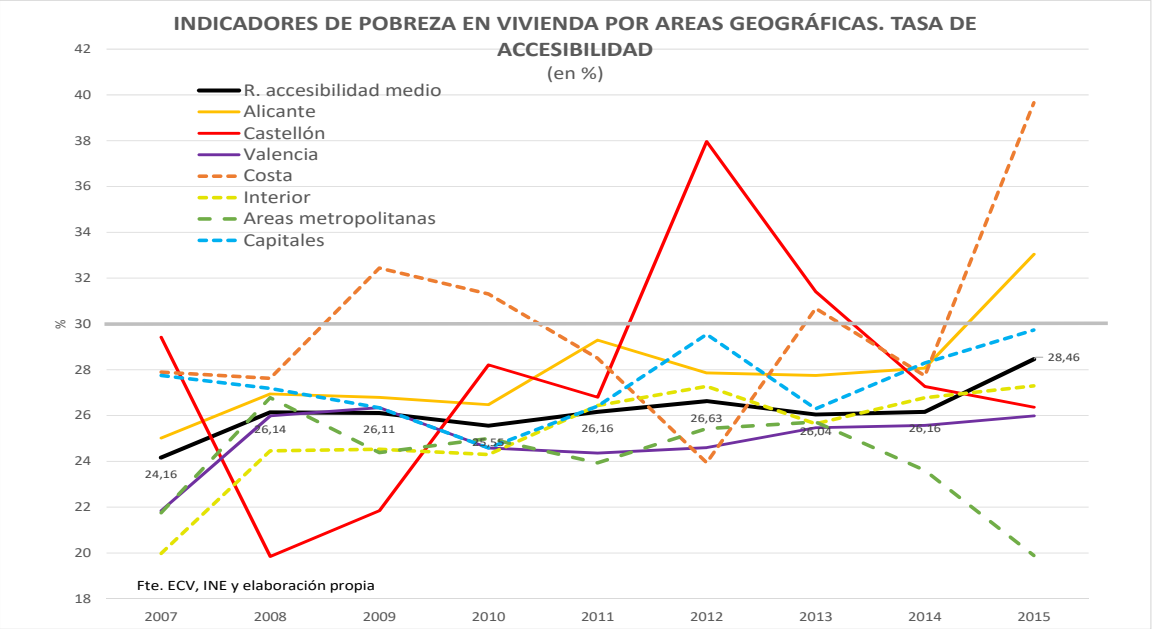
| En % s/ total de población | ACCESO (TASA DE ACC) (de los que tienen pagos por vivienda) | HOUSING STRESS (de los hogares con pagos y RD < 40%) | IAM (todos los hogares con pagos) |
|---|---|---|---|
| Total CV | 26,2 | 38,5 | 5,3 |
| Alicante | 27,8 | 42,0 | 5,2 |
| Castellón | 31,6 | 47,0 | 4,8 |
| Valencia | 23,7 | 34,3 | 5,8 |
| Costa | 29,8 | 40,3 | 4,6 |
| Interior | 24,4 | 33,1 | 4,9 |
| Áreas metropolitanas | 22,7 | 31,8 | 5,8 |
| Capitales | 28,6 | 45,5 | 6,4 |
| No Identificados | 24,8 | 37,4 | 4,8 |

Fte. Elaboración propia a partir de la ECV

Los valores del *ratio de accesibilidad* han experimentado variaciones a lo largo del período analizado aunque solo en pocos períodos los ratios han sobrepasado el valor del 30%. Los

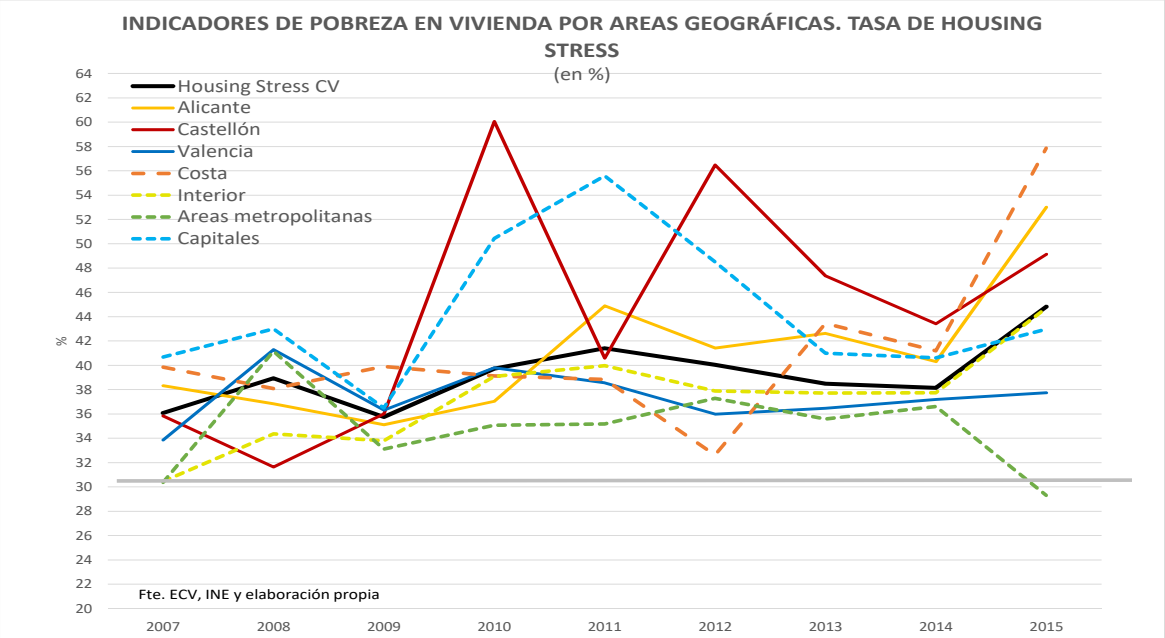
hogares viviendo en la costa, por ejemplo, superaron el 30% entre 2009 y 2010, mientras que los residentes en Castellón lo hicieron entre 2011 y 2013. La tendencia de su valor es decreciente (hay una reducción en el esfuerzo de pago medio) en Castellón y en las áreas metropolitanas, pero es creciente en el resto del territorio, liderado por los hogares residentes en la costa, que arrastra la media de la Comunitat Valenciana al alza (gráfico III.32).

**Gráfico III.32**




Las diferencias más importantes se encuentran en el impacto del *housing stress*. Los valores medios de las tasas en este caso son ampliamente superiores al 30% (cuadro III.5): solo en el caso de las áreas metropolitanas, el valor se acerca a la referencia (31.8%), mientras que las regiones con peor situación son Castellón (un 47%), las capitales (45.5%) y la provincia de Alicante (42%), consistentemente con los resultados anteriores. Su evolución refleja una amplia volatilidad (gráfico III.33). De nuevo Castellón y las capitales reflejan graves problemas de *housing stress* entre 2010 y 2013, junto con Alicante, habiendo alcanzado índices superiores al 50% durante toda la fase más crítica de la crisis, lo que da una idea de la dureza del ajuste y del esfuerzo que han tenido que superar los hogares con rentas menores del 40% de la distribución (hogares de renta media y medio-baja) para mantener los pagos de sus viviendas durante los años de mayor recesión.

**Gráfico III.33**




En los ámbitos mencionados, estos hogares han tenido que dedicar más del 50% de sus ingresos para pagar sus obligaciones relacionadas con la vivienda (seguramente por la caída en aquellos, ya que los montantes de hipotecas se han mantenido fijos, así como la mayoría de alquileres existentes, o han caído), lo que tuvo que suponer también una drástica reducción de los consumos y otros gastos básicos para la vida, restricción que ha tenido que ser mantenida durante cinco años (2009-2014).

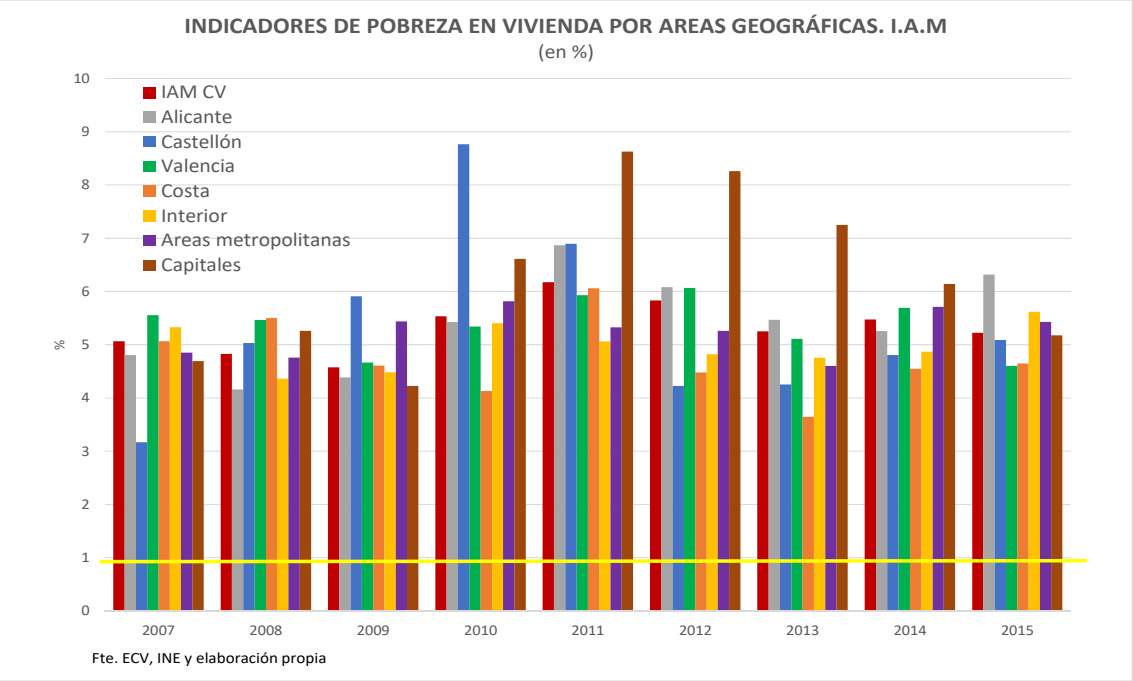
La dureza y la duración de este esfuerzo se asocia una contracción severa de los consumos en el mercado y al sostenimiento de las obligaciones derivadas de un elevado esfuerzo de pago en muchos hogares (la cifra representada es una media). El mantenimiento de estos hogares en sus viviendas durante tanto tiempo es **imposible de comprender si no es con el hecho de que pudieran haber recibido apoyo externo, o hubiesen aplicado una dura auto-privación de consumos.** Estos datos explicarían la creciente necesidad de ayuda para cubrir gastos en alimentación, los impagos de las facturas de electricidad y otras, en el mejor de los casos, durante el período más duro de la crisis. En el peor de los casos, estas tasas explicarían la pérdida de las viviendas (desahucios y lanzamientos) de los hogares afectados.

Las tasas calculadas crecen al final del período analizado mostrando un empeoramiento del acceso lideradas ahora por las regiones de Costa y Alicante, seguidas de Castellón y del interior, y no tanto en las capitales. Estos datos implican que los problemas de privación por causa de (para mantener la) vivienda **vuelven a estar presentes con toda virulencia en la CV** afectando a los hogares que se encuentran en los tramos de renta media y medio-baja de estas regiones en particular. El gráfico III.34 muestra los cálculos para las áreas geográficas.

El índice de Accesibilidad Máxima confirma los datos que se evidencian desde la tasa de accesibilidad, mostrando que no hay problemas evidentes de pobreza extrema por vivienda, generalizando la idea de que la media de la población no los ha experimentado. En todos los casos, ninguna de las áreas se acerca al valor '1' que indicaría problemas de acceso grave[67] en media. Los menores valores serían los de Castellón, alrededor del 3 en 2007 o de la costa en 2013. En los últimos años observados, esta pauta sigue indicando la misma situación.

Esto induce a pensar en que los hogares prefieren cubrir los gastos de vivienda, primero, aun a expensas de reducir sus gastos en necesidades básicas porque, de hacerlo así, conservan sus viviendas y evitan caer en la pobreza extrema alejándose de los casos de desahucios observados en la crisis[68]. De confirmarse esta hipótesis, indicaría que las necesidades de estos hogares en riesgo serían la de cubrir los consumos asociados a la vivienda, cobertura necesaria dado que los problemas continúan presentes, según los indicadores calculados.

**Gráfico III.34**




Los resultados de los índices muestran claramente la necesidad de segmentación en el análisis a nivel de hogar para identificar la proporción de población que exhibe tasas elevadas indicativas de la propensión a la pobreza resultado de la vivienda. Un aspecto relevante de este

[67] Hay que recordar que cuando este índice toma valor 1 o menos indica que los hogares se encuentran en problemas extremos de acceso.
[68] Esto respalda la evidencia empírica en otros países.

análisis es que los ratios son capaces de identificar los segmentos de hogares que serían objetivo de la política de cobertura de vivienda.

### 2.2 Hogares afectados en número

En este apartado se muestran los cálculos de la proporción de hogares afectados por problemas de accesibilidad medidos mediante cada uno de los indicadores. Se ha obtenido el total de los hogares que superan los límites de los indicadores, es decir, aquellos en que los pagos por vivienda superan el 30% del índice de accesibilidad, los que superan similar tasa en el de *Housing Stress* y los que muestran un valor igual o inferior a la unidad en el IAM. El cuadro III.6 recoge la proporción de la población en hogares cuyos ratios cumplen la condición indicada y presentan, por tanto, problemas de pobreza en vivienda medida con los tres indicadores. Hay que recordar que las proporciones están calculadas sobre la población que tiene pagos por vivienda exclusivamente, no sobre la total.

**Cuadro III.6. HOGARES CON PROBLEMAS DE POBREZA EN VIVIENDA RELATIVOS AL TOTAL DE POBLACIÓN EN EL ÁREA CON PAGOS POR VIVIENDA**

| Según el ratio….. | Ratio de ACCESO ex – post | HOUSING STRESS | IAM |
|---|---|---|---|
| En % s/ total de población con pagos por vivienda | (de los que tienen pagos por vivienda) | (de los hogares con pagos por vvda, y renta < 40%) | (todos los hogares con pagos por vivienda) |
| total CV | 26,8 | 52,8 | 2,1 |
| Alicante | 30,5 | 57,6 | 2,0 |
| Castellón | 26,3 | 55,0 | 0,8 |
| Valencia | 24,5 | 49,3 | 2,0 |
| Costa | 33,8 | 57,4 | 3,6 |
| Interior | 24,4 | 47,8 | 0,9 |
| Areas metropolitanas | 23,8 | 49,7 | 2,1 |
| Capitales | 29,3 | 59,3 | 1,9 |
| No Identificados | 22,2 | 45,5 | 3,3 |

Fte. Elaboración propia a partir de la ECV

El número de hogares que presentan problemas de acceso son un 26.77% del total con obligaciones de pago por vivienda[69], o un 10,8% de la población total. De los hogares con ingresos menores del 40% de la renta disponible, un 52.81% sufren *housing stress (HS)*. Este problema adelanta una limitación en los consumos en bienes no vivienda para los hogares en

[69] Los hogares con obligaciones de pago eran el 40.4%, por lo que, en media, esta proporción es equivalente al 10.8% de la población.

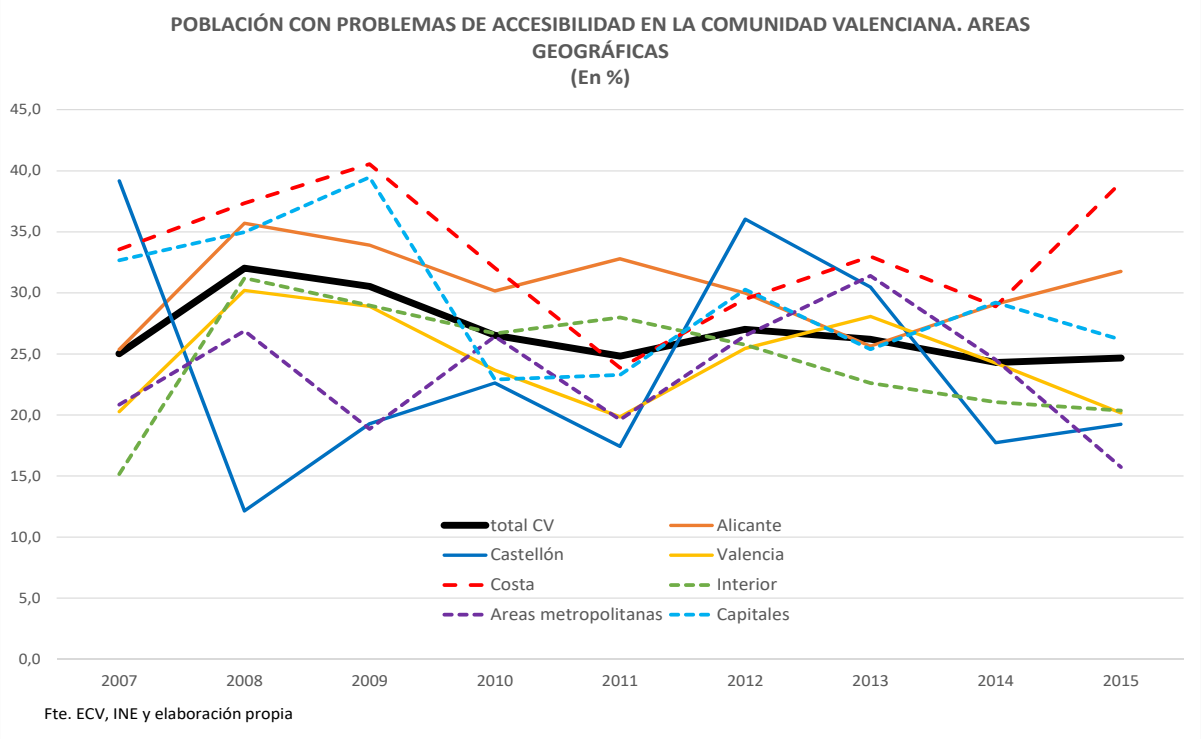
HS y, por tanto, una imposibilidad de cubrir suficientemente las necesidades básicas de no-vivienda. El número de hogares afectados por accesibilidad severa (IAM) es el 2.12% de los que tienen pagos por vivienda (es decir, un 0,85% de la población de la Comunitat Valenciana).

Si se observan los hogares con un ratio de accesibilidad superior al 30% (que indica un mayor esfuerzo de pago en estas áreas que la media), estos se concentran en la costa y en la provincia de Alicante (un 33.8% de su población con pagos por vivienda en la costa y un 30.5% en Alicante provincia), seguidos de las capitales (con un 29.3%). Los datos del total de hogares en cada área afectados por un excesivo ratio de *Housing Stress* ratifican lo anteriormente explicado, y muestran que la proporción de hogares afectados es muy elevada, con más del 50% de los hogares con renta menor del 40% de la distribución gastando más del 30% de su renta en vivienda. La situación más grave aparece en las capitales (un 59.3% de estos hogares), en Alicante (57.6%), en la costa (57.4%) y en Castellón (55%).

En su evolución temporal, la proporción de hogares con una tasa de accesibilidad mayor del 30% ha oscilado alrededor del 28% del total de hogares[70], con un pico de un 32% de los hogares en la CV en 2008 (gráfico III.35). La media temporal refleja la menor concentración del problema de accesibilidad **en las áreas metropolitanas**, en **el interior y en la provincia de Valencia**, mientras que en el resto de las áreas, la falta de accesibilidad afecta de forma dispar en cuanto al número de hogares afectados. Por ejemplo, la provincia **de Alicante** muestra que, de forma sistemática, entre el 32% y 35% de la población con pagos de vivienda se encuentran con una tasa de accesibilidad superior al 30% de sus ingresos (la tasa solo cayó por debajo de este valor en 2013). Entre el 35% y el 40% de los hogares viviendo en **la costa** (sin tener en cuenta las capitales ni sus áreas metropolitanas) y con pagos por vivienda, tenían una tasa de accesibilidad mayor del 30 % (salvo en 2011), al igual que los hogares en las c**apitales**, que experimentaron un fuerte repunte en la proporción de ellos con un esfuerzo de pago máximo (hasta el 40% de los hogares en 2009 aunque tras 2010 quedaron por debajo del 30%).

[70] Es decir, una proporción de hogares que supera la de hogares pobres en la CV, que era del 22% tal y como se recogía en el gráfico I.4.

**Gráfico III.35**

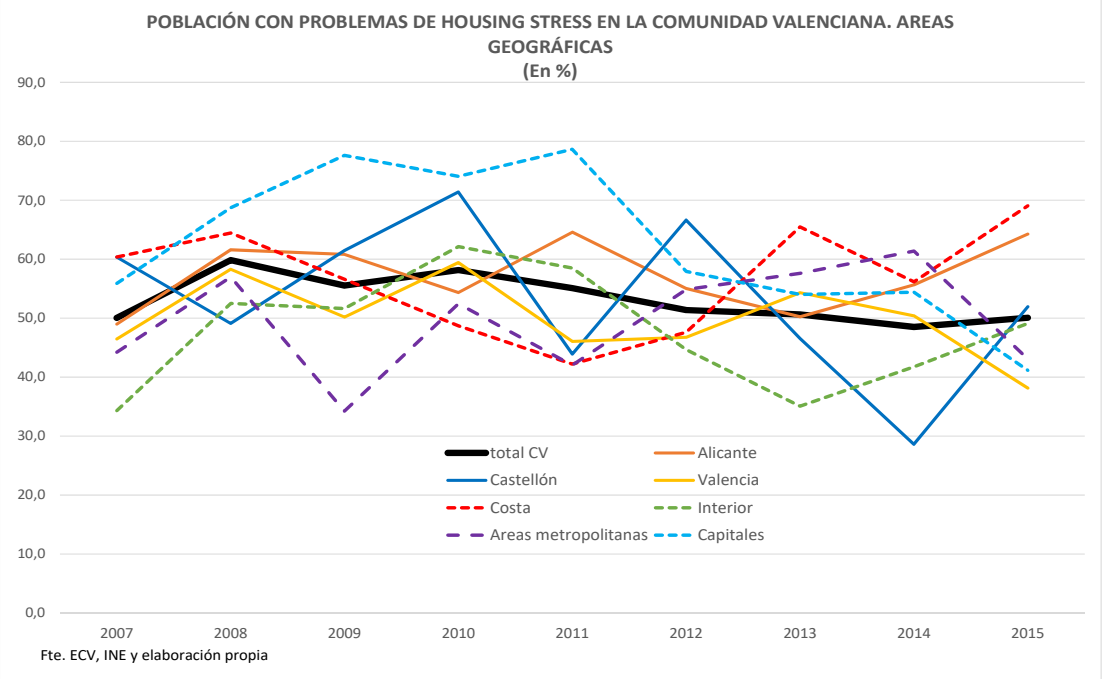



Las regiones con menor afectación son las áreas **metropolitanas, el interior y Castellón**. No obstante, desde 2011 ha aumentado la proporción de hogares con problemas de accesibilidad, y el patrón de evolución ha tendido a converger hacia en lo que parece una generalización de los problemas de acceso posiblemente derivada de la restricción de los ingresos y/o de su congelación. Entre 2012 y 2013, la provincia de Castellón vio crecer fuertemente su población afectada con tasas de accesibilidad insostenibles. En el gráfico III.6 se reflejaba este hecho con claridad. Este resultado es consistente y respalda los signos anteriores también extraídos por las estadísticas.

La población afectada por *Housing Stress* presenta una mayor proporción dentro de su grupo de renta (hogares con renta menor del 40% de la distribución), como ya se ha mencionado, con una media entre 50% y 60% de los hogares afectados a lo largo del período analizado, donde la peor situación se produjo en los primeros años de la crisis (2008-2010). Como se observa en el gráfico III.36, fue la provincia **de Castellón**, y especialmente en **capitales,** donde el *Housing Stress* afectó en mayor medida. En el caso de las **capitales**, entre 2008 y 2012 más **del 70% de los hogares** con renta <40% se vieron perjudicados por las privaciones asociadas a elevados valores de este ratio. Por encima de la media del 58% se encontraron también, en esa primera fase del período, la provincia **de Castellón, el área de la**

**costa, la provincia de Alicante y el interior**. Tras 2012 todas las áreas salvo el interior y Castellón, mostraban una elevada proporción de hogares (por encima de la media) sufriendo privaciones por razón de la vivienda.

**Gráfico III.36**




Esta evolución revela como el impacto inmediato de la crisis se centra en los hogares de las capitales y en algunas provincias como Castellón. La segunda fase de la crisis tuvo un efecto mayor en la costa y en las áreas metropolitanas.

La caída en *Housing Stress* de un elevado número de hogares en el área del interior y Castellón en años aún de crisis económica, es potencialmente debida a la salida de estos hogares del grupo de deudores por razón vivienda, no por que hayan cubierto los pagos completamente (es difícil pensar que se hayan pagado todas las cantidades en época de crisis), sino por la **potencial pérdida de la vivienda**. No obstante, no hay suficiente información para evaluar estos extremos aunque es una inferencia más que aporta evidencia sobre esta hipótesis.

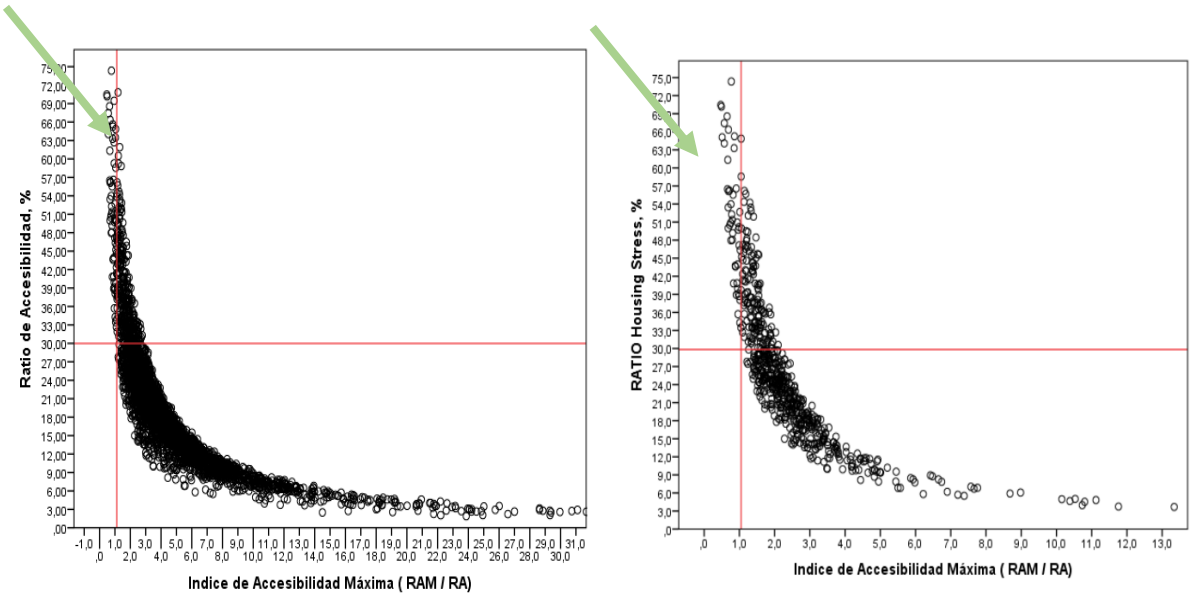
La identificación más precisa del total de hogares con problemas severos de acceso puede realizarse con la combinación de estos indicadores. Si se evalúan conjuntamente los resultados, los índices dan soluciones gráficas útiles que, convenientemente definidas, pueden ayudar a la clasificación de los hogares individuales que sufren pobreza asociada a la vivienda. Como

ilustración, se han combinado aquí los tres indicadores, dos a dos, para mostrar áreas gráficas donde caen los hogares que sufren los problemas más severos.

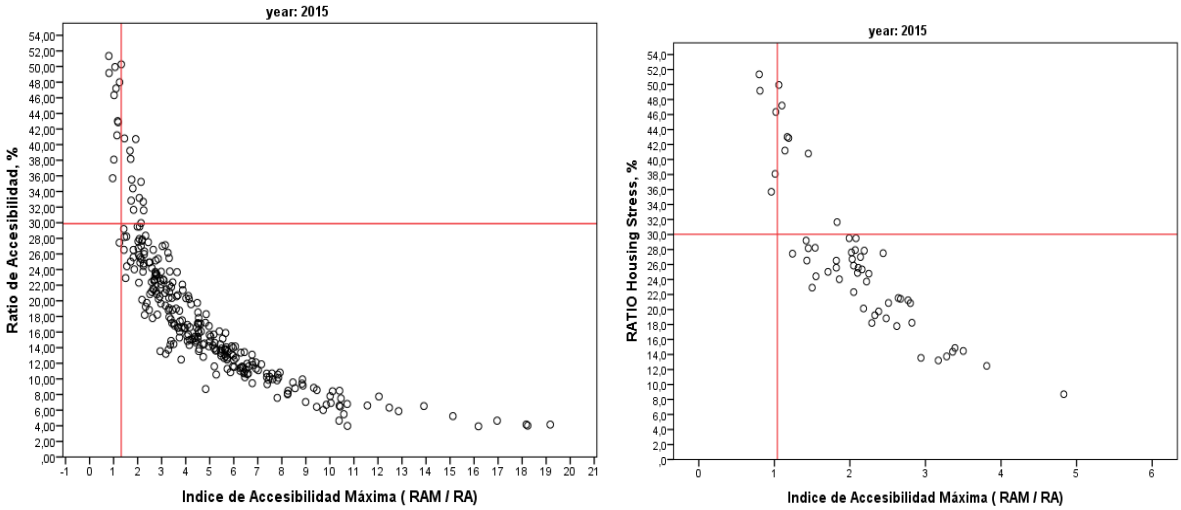
El gráfico III.37 recoge la primera relación, entre el ratio de accesibilidad (DtI) y el IAM (gráfico izquierdo) y el ratio de housing stress (HS) y el IAM (gráfico derecho). Su perfil muestra una figura que representa la distribución conjunta de los hogares según su situación de acceso.

**Gráfico III.37 Identificación de los hogares afectados por pobreza en vivienda**

Panel A. Resultados agregados




Panel B. Resultados por años. 2015



En el panel A se han incluido todos los datos correspondientes al período completo de ambas relaciones del IAM con el ratio de accesibilidad (gráfico izquierdo) y el de housing stress (gráfico derecho), mientras que el panel B tiene solo los correspondientes al último año (2015).

La sección inicial de cada gráfico (cuadrante superior de la izquierda) es el área indicativa de la región de mayor severidad en cuanto a los problemas de acceso, ya que en esa región del gráfico caen los hogares que sufren problemas severos de pobreza por vivienda consecuencia de sus problemas de acceso más graves (alta tasa y menor valor del IAM). Los casos que se clasifican en este cuadrante son identificados y permiten ser clasificados. Como se observa, cada punto que cae en el cuadrante superior izquierda sería un hogar con problemas de pobreza en vivienda.

El indicador de *housing stress* identifica una menor proporción de hogares que caen bajo el problema de pobreza por vivienda (dado que solo se encuentran aquellos con renta por debajo del 40% de la distribución) respecto a las cifras aportadas por el ratio de accesibilidad.

Esta forma de relacionar los ratios parece ser una herramienta útil como medida de política en la identificación de los hogares sobre los que orientar potenciales ayudas.

## 3.- Análisis comparativo y aproximación empírica a la pobreza

Los indicadores de accesibilidad calculados están fuertemente correlacionados con los indicadores de pobreza que aporta la ECV, con una media entre 0.35 y 0.5 y son estadísticamente significativos[71]. Este resultado sugiere que podría existir una relación causal entre ambos indicadores, hipótesis que es contrastada en esta sección con un modelo que estima la probabilidad de un hogar de caer bajo la línea de pobreza condicionada al valor de sus índices de accesibilidad, *housing stress* y IAM. Este cálculo es una forma de aproximación a la relación entre la pobreza en vivienda con la pobreza total, y se ha realizado mediante la definición de una función de probabilidad condicionada que se ha estimado en la base de la ECV de microdatos[72], incluyendo como variable de control, los niveles de renta.

Los resultados parecen respaldar la intuición económica que acompaña a la hipótesis: la probabilidad de caer en la pobreza aumenta un 1.2% cuando el ratio de accesibilidad lo hace en un punto, lo que indica que mayores ratios de accesibilidad se encuentran elásticamente asociados a la probabilidad de caer bajo la línea de pobreza. Esta relación explicaría un 32.8% de la probabilidad de que un hogar de convierta en pobre por razón del pago de la vivienda. Adicionalmente, la probabilidad de ser pobre asociada al indicador de *housing stress*, sería menor de un 15%, y un aumento de un 1% en el valor del indicador de *HS* generaría un incremento de la probabilidad de ser pobre del 0.8%. Estas cifras identifican una incidencia menor en la probabilidad de caer en la pobreza por *housing stress* a la par que menor capacidad predictiva, aunque en ambos casos son significativas, lo que implica que la relación existe y hay causalidad. Por último, cuando el IAM aumenta un punto (por ejemplo, de 1 a 2) disminuye la probabilidad de ser pobre en un 0.2%.

Dada la complejidad del fenómeno de pobreza, estos resultados iniciales son relevantes a la hora de respaldar la idea del impacto que tiene la capacidad de acceso residencial sobre ella, mostrando **una primera evaluación de la pobreza inducida por vivienda** para la Comunitat Valenciana.

---

[71] Ver documento DT_5

[72] La función de probabilidad condicionada tiene la siguiente forma funcional:

$$\Pr(pobre \parallel X) = \alpha_i + \sum_{i=1}^{j} \beta_i z_i + \mu_i$$

Donde X es el conjunto de características del hogar, Z son los ratios de pobreza en vivienda calculados j=3 (ratios Accesibilidad, housing stress e IAM). Se calculan dos ecuaciones por separado, la primera con z1 (ratio de accesibilidad), y la segunda, con los otros dos ratios. Se hace así por la elevada correlación entre el ratio de accesibilidad y el IAM que no permite calcular la probabilidad de ambos conjuntamente para inducir a la pobreza.

En cuanto a los efectos por áreas geográficas, el cuadro III.7[73] reproduce los resultados de los ejercicios, que pueden ser resumidos en lo siguiente:

- Los resultados por regiones son consistentes con los obtenidos a nivel agregado, de manera que un aumento de un punto adicional en la tasa de accesibilidad se asocia a un incremento entre un 1.1% de la probabilidad de ser pobre en la costa y en la provincia de Castellón, y un 1.2% en el resto del territorio. Esta reacción es elástica lo que implica que existe una fuerte sensibilidad entre ambas situaciones.
- El aumento en la tasa de *housing stress* tiene una menor capacidad explicativa en general aunque es especialmente relevante en las áreas metropolitanas para explicar la pobreza en esas zonas, y menor en la Costa. Un aumento de un punto en esta tasa se asocia con un aumento del 0.6% (Castellón) al 1% (en las áreas metropolitanas) en la propensión a la pobreza. Esto significa que estas áreas se verían afectadas de forma más significativa (con un incremento de pobreza) si aumenta el esfuerzo de pago por vivienda entre los hogares con renta menor del 40% de la distribución.
- Por último, el IAM tiene una correlación menor con la propensión a la pobreza[74]. De hecho, aunque los resultados de los ajustes son robustos, no tiene una gran capacidad explicativa (entre el 0.5% en Alicante y capitales y el 1.9% en el interior) de la propensión a la pobreza. Según los parámetros, un aumento de un punto en este indicador se asocia con una reducción de los hogares clasificados como pobres de entre el 0.1% en Alicante y las capitales, y el 0.5% en el interior. Esta menor significatividad viene dada por que el IAM identifica los hogares que caen en la pobreza extrema por vivienda, que son, en cifra, un número menor. Su nivel de significatividad le da gran valor ya que muestra su capacidad para identificar estos casos que son los que mayor necesidad de cobertura de la política de vivienda, tienen.

Como resumen de este apartado, se han presentado las estimaciones de los ratios que se utilizan para evaluar las dificultades de cobertura de los gastos de vivienda en la población de la CV y su contribución a la pobreza. Su relevancia procede del hecho de que la vivienda es considerada como bien necesario, y su falta hace caer al hogar en la pobreza extrema, por lo que su medición tiene un gran valor para la definición de medidas de política de vivienda.

[73] Se incluye este cuadro por el interés de los resultados. El cuadro anterior puede encontrarse como Cuadro V.5 en el documento DT_5

[74] La menor correlación está relacionada con el total de población que cae bajo cada categoría, ya que este ejercicio calcula los parámetros en relación a TODA la muestra de la Comunitat Valenciana.

**Cuadro III.7 Propensión a la pobreza condicionada a los ratios de accesibilidad a la vivienda. Detalle por áreas geográficas+**

| | Modelo | | α | *Err.St* | β | *Err St* | $R^2$ | F | VIF |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Costa** | | | | | | | | | |
| | Mod 1 | Pr(pobre) = α + β *R.Access | -,018*** | *,000* | ,011*** | *,000* | ,297 | 517008,680 | 1,000 |
| | Mod 2 | Pr(pobre) = α + β *Housing stress | ,369*** | *,000* | ,007*** | *,000* | ,128 | 87299,636 | 1,000 |
| | Mod 3 | Pr(pobre) = α + β *IAM | ,062*** | *,000* | -,005*** | *,000* | ,017 | 14912,269 | 1,000 |
| **Interior** | | | | | | | | | |
| | Mod 1 | Pr(pobre) = α + β *R.Access | -,067*** | *,000* | ,012*** | *,000* | ,324 | 907216,382 | 1,000 |
| | Mod 2 | Pr(pobre) = α + β *Housing stress | ,374*** | *,000* | ,007*** | *,000* | ,166 | 138767,383 | 1,000 |
| | Mod 3 | Pr(pobre) = α + β *IAM | ,065*** | *,000* | -,006*** | *,000* | ,019 | 29512,520 | 1,000 |
| **Área Metropolitana** | | | | | | | | | |
| | Mod 1 | Pr(pobre) = α + β *R.Access | -,114*** | *,000* | ,013*** | *,000* | ,341 | 839188,522 | 1,000 |
| | Mod 2 | Pr(pobre) = α + β *Housing stress | ,165*** | *,000* | ,010*** | *,000* | ,200 | 160883,893 | 1,000 |
| | Mod 3 | Pr(pobre) = α + β *IAM | ,062*** | *,000* | -,004*** | *,000* | ,012 | 17030,191 | 1,000 |
| **Capitales de provincia** | | | | | | | | | |
| | Mod 1 | Pr(pobre) = α + β *R.Access | -,087*** | *,000* | ,012*** | *,000* | ,364 | 1212069,234 | 1,000 |
| | Mod 2 | Pr(pobre) = α + β *Housing stress | ,277*** | *,000* | ,007*** | *,000* | ,151 | 146511,400 | 1,000 |
| | Mod 3 | Pr(pobre) = α + β *IAM | ,049*** | *,000* | -,001*** | *,000* | ,005 | 9084,502 | 1,000 |
| **ALICANTE** | | | | | | | | | |
| | Mod 1 | Pr(pobre) = α + β *R.Access | -,061*** | *,000* | ,012*** | *,000* | ,342 | 1475655,372 | 1 |
| | Mod 2 | Pr(pobre) = α + β *Housing stress | ,359*** | *,001* | ,007*** | *,000* | ,154 | 216140,179 | 1 |
| | Mod 3 | Pr(pobre) = α + β *IAM | ,036*** | *,000* | -,001*** | *,000* | ,005 | 11436,721 | 1 |
| **CASTELLÓN** | | | | | | | | | |
| | Mod 1 | Pr(pobre) = α + β *R.Access | -,082*** | *,001* | ,011*** | *,000* | ,382 | 358375,713 | 1 |
| | Mod 2 | Pr(pobre) = α + β *Housing stress | ,434*** | *,002* | ,006*** | *,000* | ,161 | 37595,675 | 1 |
| | Mod 3 | Pr(pobre) = α + β *IAM | ,025*** | *,000* | -,002*** | *,000* | ,006 | 2835,019 | 1 |
| **VALENCIA** | | | | | | | | | |
| | Mod 1 | Pr(pobre) = α + β *R.Access | -,085*** | *,000* | ,012*** | *,000* | ,319 | 1795805,178 | 1 |
| | Mod 2 | Pr(pobre) = α + β *Housing stress | ,235*** | *,001* | ,008*** | *,000* | ,156 | 280633,948 | 1 |
| | Mod 3 | Pr(pobre) = α + β *IAM | ,066*** | *,000* | -,003*** | *,000* | ,010 | 33405,676 | 1 |

*** Indica significativo al 0.1%
Fte. Elaboración propia

Los indicadores que se presentan miden las dificultades asociadas a los pagos en vivienda que hacen que los hogares reduzcan el consumo de otros bienes para mantener el de la vivienda. Estos indicadores muestran, pues, las situaciones de riesgo de caída en privación y en pobreza como consecuencia de la cobertura de los gastos de la vivienda, y reflejan la situación en la que se encuentran los hogares en la Comunitat Valenciana.

En términos medios, los índices de accesibilidad y el IAM no muestran una situación extrema de dificultades de pago, con ratios lo suficientemente bajos como para afirmar que, en media, los hogares pueden cubrir los gastos asociados a la vivienda (no de consumo sino los pagos por vivienda). El número de hogares que declaran tener pagos por vivienda (40.4%) y su

distribución sugiere que la mayoría de los hogares correspondientes a todos los estratos de renta, soportan bien los pagos por vivienda.

Sin embargo, hay una proporción nada despreciable de población que cubre los gastos de vivienda pero con notable esfuerzo. Este es el grupo social más penalizado por estos pagos, que aparece cuando se calcula el *housing stress* (HS) que es el indicador de accesibilidad que solo tiene en cuenta los hogares de renta media y medio baja (en el 40% de la distribución de la renta y por debajo). Los valores del ratio muestran cuando aparecen las situaciones de dificultad de pago severas con tasas de HS que superan el 60%, reflejando una incapacidad real para cubrir los gastos comunes en el hogar, tras el pago de la vivienda.

El análisis ha identificado las regiones con peores condiciones (la provincia de Castellón, las capitales y la costa) a la par que ha reconstruido su evolución durante la crisis económica y los momentos de mayor severidad en el esfuerzo de pago, que bien pudo terminar en los procesos de desahucios y pérdidas de vivienda, conocidos.

Un análisis más preciso ha estimado la relación entre las tasas y la propensión a caer bajo la línea de pobreza, y este análisis es confirmatorio de la responsabilidad de la decisión del hogar al atender los pagos para mantener la vivienda, en la propensión a caer bajo la línea de pobreza: la tasa de accesibilidad se asocia con un 30% de los cambios en las tasas de pobreza, mostrando uno de los canales de transmisión hacia la pobreza.

### 3.1 Accesibilidad por fórmulas de tenencia

Para concluir este apartado, se analizan aquí los indicadores de accesibilidad asociados a la fórmula de tenencia de los hogares, especificando los resultados por áreas. Se calculan los ratios de accesibilidad (los tres indicadores: DtI, Housing Stress y IAM) medios para cada área geográfica con el fin de identificar los lugares donde estos indicadores muestran mayores problemas de pobreza en vivienda.

El cuadro III.8 muestra la media para todo el período de las tres tasas, por área geográfica.

En primer lugar, la tasa de accesibilidad observada presenta diferencias muy importantes cuando se segmenta por tenencia, con valores muy por debajo del 30% para los propietarios y los inquilinos con precios por debajo de mercado, pero muy por encima del 30% para los inquilinos que pagan precios de mercado. Esta es una primera diferencia que no aparece salvo que se realice esta segmentación de los datos. La diferencia es de casi veinte puntos porcentuales, y muestra cómo los **inquilinos a precios de mercado dedican una media del**

**39.1%** de su renta para el pago de alquiler, 9 puntos más que el valor de referencia, lo que muestra un esfuerzo de pago relevante.

**CUADRO III.8.**
**Pobreza en vivienda y áreas geográficas en la CV**

| | **Tasa de Accesibilidad** | ***Housing Stress*** | **IAM** |
|---|---|---|---|
| | Media (%) | Media(%) | Media (num) |
| PROPIEDAD | | | |
| Alicante | 23,9 | 36,9 | 5,1 |
| Castellón | 24,1 | 50,5 | 5,4 |
| Valencia | 22,2 | 33,6 | 5,5 |
| Costa | 27,1 | 40,4 | 4,9 |
| Interior | 22,7 | 33,5 | 4,9 |
| Áreas Metropolitanas | 21,3 | 30,6 | 5,2 |
| Capitales de provincia | 22,3 | 38,4 | 6,3 |
| **CV** | **22,9** | **35,5** | **5,3** |
| ALQUILER A PRECIO DE MERCADO | | | |
| Alicante | 40,9 | 49,2 | 3,0 |
| Castellón | 42,4 | 23,2 | 2,8 |
| Valencia | 39,4 | 47,1 | 3,2 |
| Costa | 40,5 | 46,4 | 2,8 |
| Interior | 37,1 | 48,4 | 4,0 |
| Áreas Metropolitanas | 41,2 | 50,3 | 3,2 |
| Capitales de provincia | 41,8 | 48,8 | 2,6 |
| **CV** | **39,1** | **47,3** | **3,2** |
| ALQUILER A PRECIO INFERIOR A MERCADO | | | |
| Alicante | 14,7 | 21,1 | 24,0 |
| Castellón | 14,8 | 0,0 | 8,2 |
| Valencia | 15,2 | 20,0 | 10,3 |
| Costa | 12,1 | 20,5 | 12,2 |
| Interior | 23,0 | 30,6 | 12,0 |
| Áreas Metropolitanas | 10,7 | 11,2 | 11,1 |
| Capitales de provincia | 15,8 | 24,7 | 17,7 |
| **CV** | **15,2** | **20,5** | **13,4** |

Fte. Elaboración propia a partir de los microdatos de la ECV, INE

Los inquilinos soportan un mayor esfuerzo en Castellón (un 42.4%), en las capitales y áreas metropolitanas (41.2%-41.8%) y en Alicante (40.9%), y menor en el interior (37.1%). En todos los casos, la tasa sobrepasa ampliamente la de referencia del 30%, recomendable para evitar las situaciones de privación. Estas cifras muestran los lugares en que esta situación de **privación y potencial falta de cobertura de gastos básicos ha tenido lugar, asociada a los hogares en alquiler**.

En contraste, los **propietarios muestran un esfuerzo de pago menor, con un 22.9% de** media en esta tasa, aunque hay regiones donde el esfuerzo medio de estos hogares es mayor, como en la costa (con el 27,1%), Alicante y Castellón (con alrededor del 24% cada uno). Este menor compromiso de pago (y menor probabilidad de tener dificultades en la cobertura de las necesidades del hogar) es una buena razón para acceder en propiedad, si es posible.

En cuanto a los inquilinos que ocupan viviendas a precios por debajo del mercado, su ratio de accesibilidad es bajo y, dados sus niveles de ingresos por hogar, no parecen presentar problemas de cobertura de pagos de la vivienda. Es en el área del interior donde este ratio es mayor (23%) sin llegar al límite del 30%.

El indicador de *housing stress* registra con claridad, como ya se ha dicho, los problemas de falta de acceso. En el caso de los **propietarios**, la tasa de *housing stress* para la CV es del 35.5%, mayor del 30% de referencia, y en ningún caso disminuye por debajo de este nivel. Los hogares **propietarios** con una tasa mayor son los residentes en **Castellón, con un 50,5**% cifra que refleja un esfuerzo excesivamente elevado, seguido de los habitantes de las **costas, con un 40,4%.** El **menor esfuerzo** aparece en las áreas metropolitanas (con un 30.6%) y en el interior (33.5%). Estos datos indican que la pobreza en vivienda afecta de forma severa a los propietarios de renta media y medio-baja. De nuevo aparece la idea de que el esfuerzo que esos hogares están llevando a cabo posiblemente se realiza a cambio de sacrificar parte de los gastos en consumos necesarios generando privación. Estos datos también muestran que la concentración de este problema se encuentra en determinadas localizaciones geográficas como Castellón, la costa y las capitales. Algo que sorprende es el que el problema de *housing stress* se concentre menos en las áreas metropolitanas, donde el análisis de pobreza mostraba las menores rentas y una mayor concentración de hogares pobres que en otras áreas.

Similares resultados aparecen en el segmento **de inquilinos a precios de mercado**. En este caso, la **severidad que captura el ratio de *HS* es mayor, con un valor medio del 47.3%** para la CV y cifras muy estables en todas las áreas salvo en Castellón, donde presenta un valor del 23.2%, es decir, sin problemas de dificultad de pago. En el resto del territorio, las tasas son muy elevadas indicando que estos hogares dedican una proporción cercana al 50% de sus ingresos para cubrir el coste de la vivienda, característica que determina una mayor probabilidad de caer en la pobreza.

El Índice de Accesibilidad Máxima (IAM) para los propietarios es de 4.1, con la **costa** mostrando el menor de los valores (3.7). En el caso de los inquilinos a precios de mercado, este

valor es la mitad, del 2.2, y la región con menor valor es la correspondiente a las capitales de provincia, con 1.8. Este valor más cercano a la unidad refleja **una peor situación de los hogares inquilinos viviendo en las capitales**, hecho que también identifican los otros dos indicadores. Los hogares inquilinos en viviendas con precio por debajo del mercado muestran valores del IAM mucho mayores.

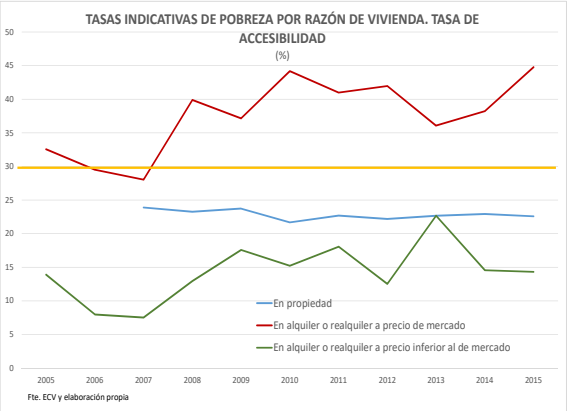
En segundo lugar, se ha calculado la **evolución temporal de las citadas tasas por tenencia** también y se observan en el gráfico III.38. La evolución ratifica las interpretaciones anteriores y aporta información sobre los momentos en que se produce el empeoramiento de la accesibilidad a la vivienda en la CV: la tasa de accesibilidad pone de manifiesto la peor situación detectada entre los **inquilinos a precios de mercado**, con ratios que sobrepasan los niveles normales del 30% (entre 2005 y 2007) para acelerarse en 2008 hasta alcanzar las tasas mayores (45% en media) entre 2010 y 2012. La evolución muestra cómo la crisis tuvo un impacto inmediato sobre este colectivo de hogares, dañando su capacidad de pago de forma severa desde el mismo año de inicio. Durante 2013 se reduce la tasa al 36%, pero vuelve a crecer y toma una senda ascendente que alcanza el máximo valor en el último año considerado. Esto implica que los problemas de accesibilidad en este colectivo no solo no han remitido con la mejoría económica, **sino que se empeoran**.

La evolución de las tasas de accesibilidad en propietarios y la de inquilinos a precio inferior al de mercado ha sido muy estable a lo largo del período, con un pequeño empeoramiento en los últimos años de la crisis y una evolución alrededor de la tasa del 15%.

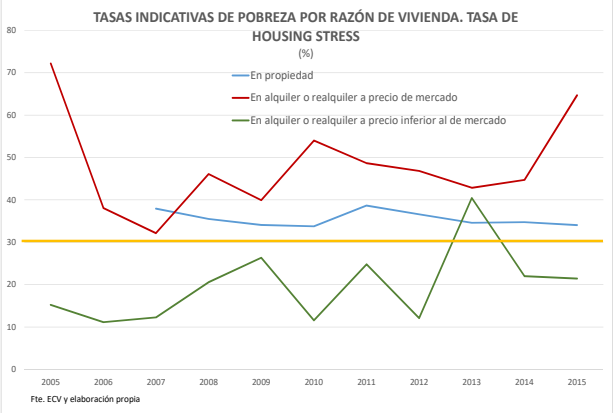
El panel B del gráfico mencionado incluye la evolución del *Housing Stress* por tenencia. En el gráfico se muestra un indicador de propietarios y otro de inquilinos a precios de mercado, que se encuentran por encima del 30%. De nuevo, el indicador de los **propietarios es estable**, con un empeoramiento puntual en 2011 y manteniendo tasas elevadas (superiores a la referencia del 30%) pero casi constantes durante todo el período. Sin embargo, **los inquilinos a precios de mercado** ven empeorar su situación de inmediato con el primer impacto de la crisis (alcanzan un 54% en el valor de este ratio en 2008) para mejorar algo posteriormente, aunque desde 2014 el ratio vuelve a crecer hasta una tasa superior al 60%. Los problemas de accesibilidad continúan a pesar de la recuperación económica.

**Gráfico III.38. Tasas de accesibilidad y Housing Stress para la CV. 2005-2015**

Panel A. Accesibilidad




Panel B. HS




Es llamativo este rebote del índice para los inquilinos, aunque puede comprenderse como resultado de las presiones sobre el mercado de la vivienda en la CV: el crecimiento económico de los últimos dos años ha generado una recuperación de la demanda de viviendas que se ha orientado fundamentalmente al alquiler. Dada la restricción existente aún en el mercado hipotecario y su reducida concesión de créditos, la dificultad de comprar ha hecho que la demanda se concentre en el alquiler y eleve sus precios en el mercado como reacción económica natural (esta es una de las particularidades de los mercados residenciales) y en ausencia de un aumento de la oferta de unidades con este uso. El crecimiento en los precios de alquiler estaría detrás del aumento de este ratio. Hay una segunda razón que explicaría el repunte del ratio, que consiste en la estabilización de los ingresos salariales en niveles nominales que no crecen a pesar de la recuperación. El resultado es el aumento del numerador por encima del denominador del ratio, y un mayor valor que aflora esta situación de dificultad de pago existente.

### 3.2 La probabilidad de caer en la pobreza

En este apartado se presentan los resultados del análisis probabilístico condicionado a la forma de tenencia de los hogares (propiedad, alquiler a precios de mercado y alquiler a precios por debajo de mercado[75]). Los resultados se muestran en el cuadro III.9.

En este cuadro se ponen de manifiesto resultados de interés.

(1) La relación entre los ratios de accesibilidad en vivienda y la propensión a la pobreza tienen especial relevancia en las **tenencias en propiedad y alquiler a precios de mercado**, donde el efecto de los ratios se asocian a un 30% de la propensión a ser pobre, indicando la situación de hogares que han cubierto sus necesidades residenciales a través del mercado (sin ayudas) y que pasan a la situación de ser clasificadas como pobres sin ser pobres previamente.

**Cuadro III.9 Propensión a la pobreza condicionada a los ratios de accesibilidad a la vivienda. Detalle por fórmulas de tenencia**

| | Fórmula | α | Err.St | β | Err St | $R^2$ | F | VIF |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Propiedad | | | | | | | | |
| Mod 1 | Pr(pobre) = α + β *R.Access | -,114*** | ,000 | ,012*** | ,000 | ,285 | 2298808,54 | 1,000 |
| Mod 2 | Pr(pobre) = α + β *Housing stress | ,206*** | ,001 | ,009*** | ,000 | ,138 | 280807,210 | 1,000 |
| Mod 3 | Pr(pobre) = α + β *IAM | ,039*** | ,000 | -,002*** | ,000 | ,007 | 37200,070 | 1,000 |
| Alquiler a precios de mercado | | | | | | | | |
| Mod 1 | Pr(pobre) = α + β *R.Access | ,066*** | ,001 | ,011*** | ,000 | ,311 | 795761,129 | 1,000 |
| Mod 2 | Pr(pobre) = α + β *Housing stress | ,391*** | ,001 | ,007*** | ,000 | ,163 | 232661,416 | 1,000 |
| Mod 3 | Pr(pobre) = α + β *IAM | ,155*** | ,000 | -,021*** | ,000 | ,045 | 47491,077 | 1,000 |
| Alquiler a precios por debajo de mercado | | | | | | | | |
| Mod 1 | Pr(pobre) = α + β *R.Access | ,183*** | ,001 | ,010*** | ,000 | ,143 | 55473,657 | 1,000 |
| Mod 2 | Pr(pobre) = α + β *Housing stress | ,576*** | ,001 | ,005*** | ,000 | ,077 | 13455,895 | 1,000 |
| Mod 3 | Pr(pobre) = α + β *IAM | ,115*** | ,001 | -,002*** | ,000 | ,020 | 5122,135 | 1,000 |

*** Indica significativo al 0.1%
Fte. Elaboración propia

(2) Los parámetros son consistentes con los ya vistos en los datos agregados, de manera que un 1 punto de aumento en el ratio de accesibilidad en cualquiera de las dos tenencias, afecta un 1.1%-1.2% a la propensión a la pobreza, mientras que si la tenencia es en alquiler protegido (a precio por debajo del mercado), la capacidad explicativa es bastante menor (prácticamente la mitad) aunque el efecto entre las variables es similar. Esto indica que el

[75] Nótese que no se evalúa ni la propiedad completamente pagada ni la cesión, ya que no implican pagos por vivienda y, como consecuencia, los ratios son cero.

impacto neto sobre la población de un crecimiento en el esfuerzo de pago[76] acentúa la probabilidad de caer en la pobreza.

(3) Algo similar ocurre con el *housing stress* en los tres grupos, que explican un 7,7% de la propensión a la pobreza en el caso de los inquilinos pagando precios por debajo de mercado, un 13,8% de los propietarios y un 16,3% de los inquilinos a precios de mercado. Este indicador, por tanto, tiene capacidad de capturar la transmisión de los impulsos desde la falta de capacidad de pago de la vivienda hacia la pobreza, y, en este caso, discriminar entre las tenencias en propiedad y alquiler (un aumento de 1 punto se asocia a un aumento de entre el 0.7% y 0.9% de la probabilidad de los hogares de ser clasificados como pobres), y el caso de alquiler fuera del mercado, donde la relación es más débil.

(4) Por último, el IAM, consistente con los anteriores resultados, tiene una mínima capacidad explicativa de la tendencia a la pobreza en el régimen de propiedad (explica un 0.7% de la pobreza) aunque con un efecto nada desdeñable: un aumento de 1 punto reduce la probabilidad de caer en la pobreza un 0.2%. Sin embargo, esta capacidad **es mayor en el de alquiler de mercado**, ya que explica el 4.5% de la propensión a la pobreza, y un aumento en 1 punto se asocia a una reducción de 2.1% de la probabilidad de ser clasificado como pobre cuando el hogar es inquilino.

Los ratios, por tanto, son capaces de capturar el efecto que los cambios en las condiciones de acceso residencial tienen sobre la pobreza en aquellos casos en que no existe intervención pública. Igualmente, los ratios detectan la mayor sensibilidad de los hogares inquilinos a precios de mercado, resultado sistemáticamente obtenido en casi todos los ejercicios, con una mayor probabilidad de caer en la pobreza por razón de vivienda.

Así pues, cuando se segmenta por fórmula de tenencia, se identifica una mayor debilidad en los hogares propietarios e inquilinos a precios de mercado ante situaciones de pérdida de capacidad de pago, especialmente en aquellos casos en que los hogares tienen rentas por debajo del 40% de la distribución, es decir, en el conjunto de hogares de renta media y medio-baja y que han cubierto sus necesidades residenciales acudiendo al mercado, que ha sido flexible durante largo tiempo (como se veía en el análisis de los ratios ex – ante) para la dotación

[76] Que, como ya se vio, puede proceder de una caída en los ingresos corrientes o un aumento en los tipos de interés de los créditos que se amortizan, en el caso de los propietarios, o un aumento en los alquileres de mercado, en el de los inquilinos.

suficiente de viviendas. Sin esta flexibilidad, posiblemente existirían mayores problemas de vivienda (o más severos) aunque la mayor exposición de los hogares más débiles al mercado, que reflejan como conclusión los datos estimados, deja patente el nivel del riesgo de que aparezcan de forma súbita problemas de incapacidad de pago de la vivienda cuando las condiciones económicas cambien. Los tamaños de los efectos estimados en las tasas y la propensión a la pobreza, no son pequeños y el riesgo procede en mayor medida de la existencia de una elevada concentración de hogares en los niveles de ingresos próximos a la pobreza y que han cubierto sus necesidades residenciales a través del mercado.

La evolución temporal de los valores de los ratios alerta sobre el aumento súbito de los problemas y se configura como un buen termómetro indicador de su existencia, y una herramienta de valor para avisar a las autoridades sobre el momento en que este tipo de problemas pudieran aparecer entre la población.

Los resultados son consistentes con la intuición generada por la descripción detallada de la base de datos que se ha utilizado, y con la información derivada de los cruces de variables realizados, que son significativos de la realidad en la Comunitat Valenciana.

# III.4.- La pobreza energética

## (Documento DT-6)

## III.4.- La pobreza energética[77]

### 1. Concepto general de pobreza energética y medición

Desde la crisis financiera iniciada en 2007, la pobreza y la desigualdad han aumentado hasta niveles elevados en los países desarrollados y los síntomas de la pobreza son ahora más evidentes. Una de las consecuencias de la pobreza es la imposibilidad de hacer frente a los costes de la vivienda y a la pérdida de la misma en muchas ocasiones tras los procesos de desahucio, lo que genera problemas sociales graves. Se considera que un hogar cae en la extrema pobreza cuando no tiene una casa o la pierde. Para evitar este tipo de problema los hogares dedican una gran proporción de sus ingresos para cubrir los costes de la vivienda y ello les hace caer en otras formas de pobreza que se derivan de la imposibilidad para cubrir necesidades básicas como alimentos o los costes de energía. Estos problemas aparecen sistemáticamente como indicador de la pobreza en los países más desarrollados y se asocian a determinados grupos sociales, generalmente con baja renta, que son proclives a situaciones de pobreza que sobrepasan los límites de los ingresos, que les hace experimentar situaciones de privación difíciles de identificar y que no desatan las alarmas con los indicadores convencionales.

La pobreza energética es uno de ellos. Las cifras existentes publicadas sugieren que 2,38 millones de hogares en el Reino Unido (10,6% del total) sufren de esta forma de pobreza. La literatura respalda que, en situación de pobreza, los hogares 'pagan la vivienda primero', antes de cubrir el resto de las necesidades y la falta de ingresos les hacen incurrir en la "pobreza energética". El resultado es la vida en ambientes fríos que afectan a la salud especialmente en algunos grupos más sensibles como mayores o niños, y provoca una reducción en el bienestar. El análisis de la pobreza energética ha suscitado cada vez más interés en muchos países[78] incluida la Unión Europea, que la ha definido como objetivo fundamental en su listado de normativas energéticas a desarrollar, conocido como el Winter Package. La evidencia empírica también sugiere que el gasto de energía es esencial; de hecho, los hogares podrían ser considerados como una "demanda cautiva" afectada por las decisiones de control de mercado – fijación de precios – y esto conlleva severos efectos sociales.

[77] En esta sección se contiene un resumen del análisis de pobreza energética en la CV que se encuentra en el documento DT_6

[78] La lista completa de referencias y la revisión de la literatura se encuentran en el documento DT_6

La relevancia de este problema es doble. En primer lugar, porque una temperatura adecuada en la casa asegura el bienestar a cualquier nivel de ingresos. En segundo lugar, porque los grandes costes energéticos podrían reflejar una baja eficiencia energética en los edificios, lo que agrava las situaciones de pobreza. Una reducción de la factura energética no implica necesariamente un ambiente frío cuando los edificios son energéticamente eficientes, condición que podría garantizar tanto un menor coste energético como una temperatura adecuada si se aborda este problema para erradicarlo. Este último aspecto relaciona la pobreza energética con la eficiencia energética de los edificios –un elemento clave de la política energética de la UE para garantizar la sostenibilidad a medio plazo de las ciudades de la Unión Europea. Si se encuentran soluciones para la reducción de los problemas de 'fuel poverty', se cumpliría un doble objetivo: a) reducir el consumo de energía gracias a un esquema de consumo de energía más equilibrado en los edificios; y b) mejorar los niveles de salud y bienestar de los hogares desfavorecidos a través de la reducción de los pagos de costes energéticos basados en un menor consumo. Las políticas de incentivo para la inversión en rehabilitación son las más aceptadas ya que consiguen mejorar la eficiencia del consumo de energía y reducir la pobreza energética.

No existe una definición universal, ni una comprensión universal de la cuestión. La definición más generalizada de un hogar en situación de pobreza energética, sería cuando tiene que gastar más del 10% de sus ingresos en todo el uso doméstico de energía, incluidos los electrodomésticos, para calentar el hogar a un nivel suficiente para la salud y el bienestar. Esta regla es coherente con lo que identifica el Paquete UE-Invierno: la pobreza energética proviene de tres fuentes principales: la falta de ingresos (visión desde la demanda), la evolución de los precios de la energía (mercado) o la falta de calidad en las viviendas. Sin embargo, dadas las diferencias en el clima, los métodos de calefacción y la evaluación de los ingresos, esta definición no es aplicable a otros países. El Consorcio Europeo de Pobreza Energética y Eficiencia Energética (EPEE, 2009[79]) propone como definición de la pobreza energética, aquella situación en la que un hogar encuentra difícil o imposible asegurar un calentamiento adecuado en la vivienda a un precio asequible.

La pobreza energética es un problema que se superpone al de los hogares con bajos ingresos y que enfrentan altos costos de energía (EPEE, 2009): si un hogar habita una vivienda poco eficiente, necesitará un determinado nivel de renta para asegurar la satisfacción de su demanda de servicios energéticos.

[79] EPEE(2009), European Fuel Poverty and Energy Efficiency project.

Existe acuerdo generalizado en que la pobreza energética es desencadenada por una combinación de tres factores definidos a escala familiar: ingresos; Precios de la energía; y la eficiencia energética relacionada con la vivienda y las instalaciones. Por lo tanto, si un hogar vive en una casa de bajo consumo de energía, la familia necesitará un ingreso menor para cubrir esos gastos. La combinación de estas dimensiones hace difícil reconocer y medir el fenómeno de la pobreza energética (FP), así como evaluar las barreras potenciales que hacen hincapié en la fuerza de FP. El problema para llegar a una medida que defina un hogar como 'fuel poor' ha sido una de las barreras a las que se enfrentan los gobiernos al articular las políticas de la UE. Esta no es una tarea obvia. La regla del 10% de los ingresos de los hogares apoya el acuerdo de que la pobreza de energética procede de la falta de ingresos del hogar. El indicador británico LIHC (Low Income, High cost) modifica el concepto hacia el enfoque de la renta residual: un hogar es pobre energético si tiene que cubrir unos costes por este concepto que están por encima del promedio (la mediana) nacional, o si, en el caso en que gastaran esa cantidad, se les quedase un ingreso residual por debajo de la línea de pobreza oficial.

La literatura no apunta a la relevancia de algunos aspectos sociales específicos que la evidencia inicial está mostrando como elementos que diferencian a los hogares que son FP. La evidencia empírica reciente sugiere (Taltavull et al, 2016[80]) la existencia de otras fuentes que explican la pobreza energética estrechamente relacionada con el tipo y composición del hogar, el modo de vida y el tipo de vivienda, así como con la existencia de barreras (legales, entre otros) que podrían explicar el alcance de la pobreza energética.

La literatura no contiene trabajos que midan la sensibilidad de la pobreza energética ante cambios en los niveles de pobreza o que evalúen el impacto de las tasas de propiedad sobre la escasez de energía consumida. La lógica económica respalda la idea de que una caída repentina en los ingresos puede reducir la capacidad de compra y podría tener diferentes efectos en los niveles de pobreza energética en función del tipo de tenencia. El estudio que se desarrolla en este capítulo calcula un indicador que identifica la pobreza energética en los hogares de la Comunitat Valenciana y sus áreas, combinando distintos indicadores disponibles sobre falta de energía en la ECV que permiten una aproximación a este fenómeno.

[80] Taltavull de La Paz, Paloma and Juarez, Francisco and Monllor, Paloma, Fuel Poverty: Evidence from Housing Perspective (September 15, 2016). IEB Working Paper 2016/20. Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=2839389

## 2. Metodología de cálculo

En este documento, se aproxima la situación de pobre energético parametrizando un conjunto de variables que capturan la existencia de pobreza energética. Estas variables se encuentran asociadas a los hogares en la Encuesta de Condiciones de Vida, y hacen referencia a la existencia de habitaciones frías en la casa, de humedades en la vivienda o el edificio, a la dificultad de pago de las facturas, a la renta media y a otras características de la vivienda (calidad y situación). Se han seleccionado estas variables porque miden indirectamente la probabilidad de no poder pagar la factura de la luz, por un lado, y capturan la existencia de un problema de temperatura por las características de las viviendas, por otro.

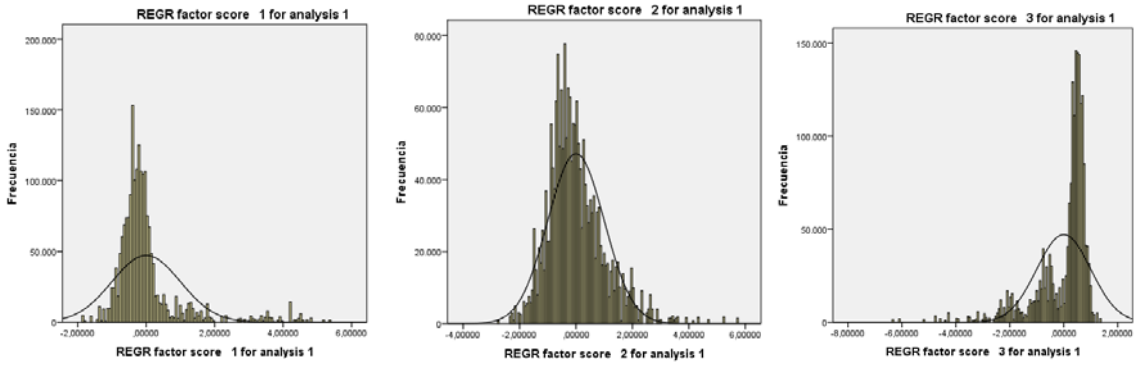
En concreto, las variables de la ECV[81] son, en su mayoría, respuestas a las cuestiones de la encuesta, donde se pregunta a los hogares por estos extremos. La metodología que se utiliza se basa en una extracción de factores que incluyen todas estas variables y capturan su capacidad explicativa de la situación de pobreza energética.

Los resultados del proceso de cálculo dieron cinco factores que combinaban (por métodos de regresión) todas las variables, independientes entre ellos y que explicaban el 51.362% de la varianza. Tres de los cinco factores extraídos hacían referencia a la pobreza energética y fueron consistentes con los principios teóricos arriba explicados.

El primer factor hace referencia al papel de la pobreza para explicar la falta de temperatura en la vivienda (componente 1), El segundo hace referencia a las características derivadas del tamaño de la vivienda, que generaría distintos requerimientos de energía para calentarla (mayor necesidad para viviendas más grandes). El tercero hace referencia al entorno de la vivienda e, indirectamente, a su calidad global. Los otros dos se excluyen por su falta de explicatividad. En ninguno de ellos, la variable de 'no haber pagado el recibo de luz' fue estadísticamente significativa, lo que ha sido interpretado como que los hogares pagan la luz independientemente de su capacidad de pago, por lo que no aparece esta variable fuertemente correlacionada en ningún factor. Si esto es así, el esfuerzo del hogar que es pobre energético se centraría en consumir la menor energía posible para reducir su pago por este servicio, reacción que está respaldada en la literatura como uno de los orígenes de la pobreza energética.

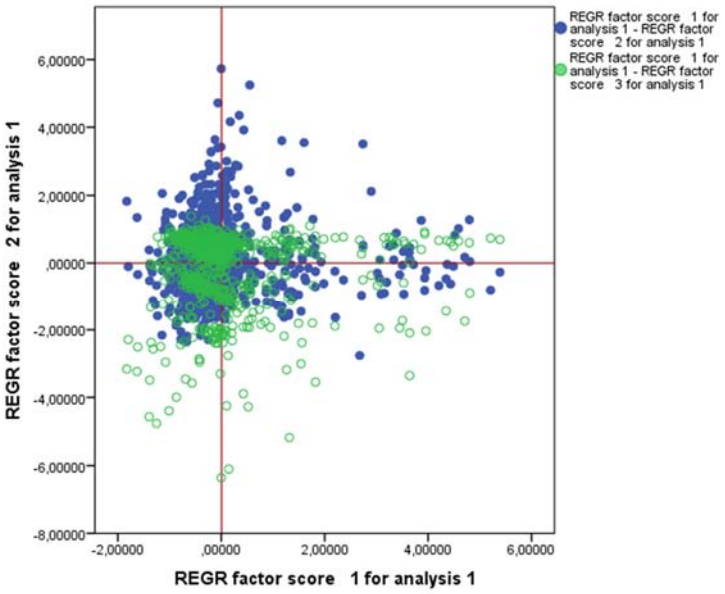
[81] El detalle de las variables y su codificación se encuentra en el documento completo DT_6

**Gráfico III.39. Distribución de los factores de pobreza en vivienda**




El gráfico III.39 muestra las tres distribuciones de los factores. Su combinación tiene capacidad clasificatoria, de manera que se asume que los valores mayores que cero indican situaciones probables de pobreza energética, mientras que los menores de cero muestran hogares donde esto no ocurre. Si se clasifican de esta manera, y se combinan los tres factores, el resultado es una delimitación de los hogares con pobreza energética por cualquiera de las tres causas. El gráfico III.40 refleja los hogares que potencialmente cumplen los criterios de encontrarse en pobreza energética.

**Gráfico III.40. Combinación de los tres factores en valores binarios**




La proporción total de pobres energéticos (FP) por alguno de los tres factores estimados en el ejercicio en la CV es: un 11.2% de la población (los que son FP por alguna de las razones, menos los que tienen más de una, que se calcula sumando las casillas totales marcadas en verde). Un 3.0% es pobre energético por tamaño y por calidad de la vivienda, y un 2.9% de los

hogares es pobre energético por razones de pobreza (en el caso de los hogares se encuentran bajo la línea de pobreza) exclusivamente.

## 3. La pobreza energética por áreas en la Comunitat Valenciana

Las proporciones mencionadas varían por áreas. En la CV, un 0.8% de los hogares son pobres energéticos por las tres razones a la vez, mientras que un 2.9% lo son porque son pobres (con insuficientes ingresos para poder atender la factura energética). La mayoría, un 7% por la calidad/localización de las viviendas, en áreas con bajos servicios y problemas asociados a la vivienda como antigüedad, y un 4.3% del total de hogares, son por que el tipo de vivienda es inadecuado (o su tamaño).

Si se segmenta la muestra para aquellos hogares que sufren *housing stress* solamente (ingresos iguales o menores que el 40% de la distribución, y un gasto en vivienda mayor del 30% de sus ingresos), la pobreza en vivienda captura un 0.7% del 0.8% anterior (por todas las razones). Sin embargo, la razón del 'tamaño/tipo de la vivienda' para justificar la pobreza en vivienda prácticamente desaparece y el origen principal de este fenómeno para los hogares en *housing stress* es que el hogar es pobre y vive en una vivienda con problemas de calidad en el edificio y en el entorno.

Este patrón se repite en todos los ámbitos geográficos, con diferencias de pocos puntos porcentuales. Las mayores diferencias que se encuentran son:

1. La pobreza energética tiene un mayor impacto en Castellón que en el resto de las provincias, afectando a casi un 12% de los hogares.
2. El interior localiza una proporción del 12.3% de los hogares en pobreza energética, mientras que las capitales de provincia son las que menos hogares tienen en este problema, un 8.5%, seguidas por las áreas metropolitanas. Sorprendentemente, las costas localizan a un 11.4% de los hogares pobres energéticos.
3. La proporción de hogares que son pobres energéticos por **las tres razones a la vez** son mayores en las áreas metropolitanas (1.2% del total de hogares residentes en estas áreas) y en la provincia de Castellón (el 1.1%), mientras que en las capitales son un 0.5%.
    a. Si solo se analizan aquellos en *housing stress*, la mayor proporción está en las áreas metropolitanas (un 1.9%), y en la provincia de Valencia (0.9%), mientras

que no hay ninguno en las costas, solo un 0.1% en las capitales y entre el 0.3%-0.4% en Alicante y Castellón.

4. Los hogares con pobreza energética '**porque son pobres'** se concentran más en las provincias de Castellón (4.1%) y en Valencia (3.1%) que en Alicante (2.4%), y por áreas, más en las áreas metropolitanas (3.7%) y en las capitales (3.1%) que en el interior y la costa. Los patrones de concentración de la pobreza son similares a estos resultados (son, por tanto, consistentes), lo que implica que resolver problemas de pobreza se asociaría con reducir la pobreza energética (se podrían alcanzar los dos objetivos con la misma herramienta) y tendría mayores efectos en las concentraciones urbanas más grandes.
    a. Si se tiene en cuentan los hogares en *housing stress*, aparece una fuerte concentración de este grupo en Castellón (9% del total de hogares) y también en las capitales y sus áreas metropolitanas (4.9% y 4.6% respectivamente).
5. Los hogares con pobreza energética, '**porque se encuentran en una vivienda con tamaño o tipo inadecuado'** se concentran En Castellón (5.1%), en el interior de la CV (5.2%, y en la costa (4.6%); son menos relevantes en Valencia (3.6%) y Alicante (4.3%) y mucho menos en las capitales (2.3%) y en sus áreas metropolitanas. Este resultado tiene que ver con los tamaños de las viviendas del parque, de manera que existe una relación directa con la superficie (mayor tamaño de las viviendas, mayor probabilidad de caer en pobreza energética).
    a. Si se analizan los hogares en *housing stress*, este problema aparece solo marginalmente, con un 2% de los hogares en las áreas metropolitanas sufriendo PE como resultado del tipo de vivienda, un 1.3% en Valencia y un 1% en el interior.
6. La calidad de las viviendas y los problemas asociados a la construcción parecen reunir una proporción mayor de hogares en Valencia (el 7%), que en Alicante (6.4%) y una proporción similar en el interior y las áreas metropolitanas (7% en ambos casos) y en las capitales (6.3%) y en la costa (6.7%). Las pequeñas diferencias y la mayor relevancia de la calidad constructiva muestra que la rehabilitación energética de las viviendas tendría un gran impacto reduciendo este problema y sugieren que las condiciones físicas en las que se encuentran las viviendas con problemas en la actualidad están pudiendo generar niveles de consumo energético excesivo sin llegar a aportar la temperatura esperada, derivado casi exclusivamente del insuficiente aislamiento de las viviendas.

a. Si se analizan los hogares en PE que están en *housing stress*, se observa cómo la proporción de hogares que caen en esta categoría es casi la mitad de las cifras generales. La mayor concentración de pobres energéticos por esta razón está en la provincia de Castellón (7.8%) y en las áreas metropolitanas y capitales (3.9% y 3.7% respectivamente).

7. El grupo de hogares no identificado en la muestra tiene un 15.6% de pobres energéticos, con una mayor proporción de hogares en cada categoría salvo en el caso de los hogares pobres. Es un grupo aparentemente heterogéneo, pero con fuerte presencia de este fenómeno en los tres factores e, incluso, dentro de la segmentación realizada por los hogares que se encuentran en *housing stress*.

## 4. Pobreza energética por tenencia de vivienda

Segmentando por tipo de tenencia residencial, la pobreza energética se concentra en los grupos de hogares propietarios y en cesión gratuita (11.47% y 11.71% respectivamente del total de hogares en cada fórmula), con un 10% en el caso de los inquilinos y una proporción mucho menor, del 5.2% de los inquilinos que pagan alquiler por debajo del precio del mercado. Parece, por tanto, que los inquilinos 'de mercado' se encuentran en peores condiciones, en términos de energía, que los que disfrutan de alquileres subvencionados o reducidos y ambos en mejores condiciones que los propietarios. Si se observan las causas (factores), son los inquilinos los que más sufren fuel poverty por las tres causas a la vez (el 1.21% de los hogares inquilinos) y un 1.3% de los que viven en casas cedidas, mientras que son un 0.78% de los propietarios, y ninguno (0%) de los inquilinos que pagan por debajo del precio de mercado[82] (idpc en adelante).

La razón de 'ser pobre' explica por qué los inquilinos son los que sufren mayor pobreza energética, con un 6.71% de los hogares y una menor proporción en el resto de las categorías (2.5% en propietarios, 3.4% en cesión y 2.06% en *idpc*).

La razón del 'tamaño/tipo de la vivienda' tiene mayor importancia en cuanto a su efecto sobre propietarios (4.4% de hogares) y hogares en cesión (5.8%), mientras que no parece que tenga un efecto tan elevado sobre ninguno de los tipos de inquilinos (afectan al 2.14% y 1.7% de los inquilinos y los idpc). El mayor tamaño de la vivienda afectando a los hogares

[82] Lo que podría sugerir que la calidad de las viviendas alquiladas a precios de mercado es mejor que las de mercado propiamente dicho.

propietarios y con vivienda cedida parece hacer referencia a que éstos residen en viviendas grandes, posiblemente antiguas, habitadas por hogares mayores o unipersonales. Una de las razones de la falta de calor en las habitaciones parece, pues, que sería el mal dimensionamiento de la vivienda respecto a las necesidades del hogar.

Según la tercera razón, de 'calidad y localización', un 7.05% de los hogares en propiedad y un 7.86% de los hogares en alquiler de mercado son pobres energéticos, seguidos de un 5.86% de los hogares en cesión. La calidad que disfrutan los *idpc* parece mayor (afecta a un 3.5% de los hogares) respaldando los afirmado anteriormente. En este caso, la mejor posición (casi sin hogares pobres energéticos) se encuentra en la tenencia de alquiler por debajo del precio de mercado, y el resto de los grupos presentan similares situaciones: las viviendas con peores servicios y problemas asociados generan, también, pobreza energética como resultado de su peor calidad y falta de aislamiento principalmente en propietarios y viviendas en cesión.

En cuanto a los resultados en el caso de hogares en *housing stress*, los datos muestran un mayor peso de la pobreza energética en el grupo de los inquilinos de mercado: 6.36% debido a la pobreza, 5.61% debido a la baja calidad y problemas en la vivienda y un 1.33% de ellos por las tres razones. Los propietarios muestran una estructura similar: son pobres energéticos por ser pobres, el 2.1%, y tienen viviendas de baja calidad y problemas, el 2.47%. En este caso, el tamaño afecta a una proporción mayor de inquilinos (1.38%).

## 5. Pobreza energética y pobreza general

Adicionalmente, se investiga cómo el hecho de sufrir esta situación puede condicionar la probabilidad de caer en la pobreza a los hogares, es decir, analiza la asociación entre la situación de ser pobre y de ser pobre energético.

- **Resultados**

La pobreza energética es aproximada por las variables que hacen referencia a las viviendas y su calidad, y a la declaración de insuficiencia de temperatura en la vivienda. Se podría decir que los resultados son confirmatorios de los ejercicios factoriales:

- La ausencia de humedades, el conseguir la temperatura adecuada y alcanzar temperaturas calidas en invierno y frescas en verano, se asocian con un aumento de la propensión a la pobreza que oscila entre un 1% y un 3%. En el caso de la temperatura adecuada, la propensión a caer en la pobreza, si se consigue, es del 23% (los parámetros son negativos por la forma de codificar las variables de temperatura, donde la mejor opción es 0 y la peor es 1)
- El tipo de vivienda se asocia al aumento de la pobreza en un 3% al igual que el grado de urbanización (1%). La antigüedad de la vivienda tiene, también, una asociación positiva con la tendencia a la pobreza. Igualmente, la ausencia de luz en las habitaciones aumenta un 13% la asociación con la pobreza. Las viviendas en bloque y más antiguas, las localizadas en zonas menos densas (el grado de urbanización), con mayores problemas de ruidos (no de contaminación), y la menor calidad reflejada en la ausencia de luz, son todas ellas características asociadas al mayor consumo energético de las viviendas, y son estadísticamente significativas en el modelo explicativo de la propensión a la pobreza.
- Las dificultades de pago de los hogares y la percepción de carga derivada de atender los pagos por vivienda, aumenta la propensión a la pobreza entre un 5 y un 17%. Estos pagos pueden incidir en la menor posibilidad de pagar otras facturas como la energética (no evaluada de forma independiente en la muestra). La carga percibida es muy elevada en Alicante (19% ), en costas (27%), interior (30%) y áreas metropolitanas (36%), pero menos en las capitales (5%).

En resumen, este ejercicio ha abordado el papel de los indicadores de pobreza energética en su asociación con la pobreza, como uno de los factores determinantes de aquella. Controlando el ejercicio por el tipo de hogar y la forma de tenencia, los resultados son capaces de explicar un 21% de la variación en la propensión a la pobreza de los hogares asociados a

estas variables. Esta elevada capacidad explicativa es mucho mayor en las capitales, donde explica el 41% de la variabilidad de la pobreza, un 36% en las áreas metropolitanas, un 32% en la costa y un 26% en el interior. Por provincias, el modelo explica el 70% en Castellón, la provincia con mayor capacidad de identificar las razones de la pobreza, frente al 22% y 25% en Alicante y Valencia. Estos resultados sugieren que una parte de la responsabilidad de caer en la pobreza se encuentra en la cobertura de los costes energéticos y en la asociación de los hogares con la falta de una energía suficiente para disfrutar de una temperatura razonable.

## 6. Conclusiones

Utilizando la base de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, se han calculado los hogares en pobreza energética para la Comunitat Valenciana mediante una metodología específica que calcula factores que representan la posibilidad de que un hogar sufra pobreza energética. Estos factores combinan, con la técnica de factorización, las variables más indicativas de las necesidades de energía, y determinan la existencia de tres factores: (1) el de pobreza energética derivada del status de 'hogar pobre', (2) pobreza energética derivada del tamaño de la vivienda y (3) pobreza energética derivada de la baja calidad de la vivienda. Utilizando estos factores en su forma normalizada, se clasifican los hogares en dos grupos: los que sufren y los que no, pobreza energética.

Esta clasificación muestra una cifra muy consistente de hogares en la Comunitat Valenciana y en sus áreas, alrededor del 11-12% del total de hogares (cuadro I.4), cifra que es consistente con la literatura internacional[83]. El análisis de la pobreza energética se ha realizado segmentando por distintas características del hogar, mostrando cómo los hogares pobres en *housing stress* están en pobreza energética en mayor medida de la que no lo están; la calidad de la vivienda es, junto con la pobreza, la mayor causa de la pobreza energética, especialmente en Castellón y en las capitales.

Por tipo de tenencia, son los propietarios y los hogares en cesión, los que más presentan situaciones de pobreza energética, sin embargo, si se hace referencia a las razones de pobreza, son los inquilinos a precios de mercados. Este grupo sufre en mayor proporción la pobreza energética si están en *housing stress*, si son pobres y/o viven en residencias de baja calidad.

[83] El único país que mide el total de sus hogares en pobreza energética es el Reino Unido. Los documentos sostienen que la media de hogares oscila entre el 10 y el 11% del total, que sufren pobreza energética. Ver UK Department of Energy and Climate Change (2016), Fuel poverty statistics, 2014.

# IV.- La demanda potencialmente resuelta por el mercado

## IV.- La demanda potencialmente resuelta por el mercado

La naturaleza cíclica de la accesibilidad y las excepcionales condiciones por las que ha pasado la economía y el mercado de la vivienda en España durante la primera década del siglo XXI, han podido facilitar el acceso residencial a todo tipo de hogares, incluso aquellos que, en condiciones normales, hubiesen requerido de la ayuda pública: una larga década con fuerte creación de empleo (aunque con salarios que perdían poder de compra), tipos de interés reducidos, suficiente flujo de financiación y alargamiento de plazos de las hipotecas, permitió el acceso residencial (mediante los mecanismos de mercado) a un número creciente de hogares. A medida que el mercado intermediaba los recursos residenciales, se reducía la presencia pública en la vivienda. La combinación de factores económicos favorables al acceso ha favorecido la asignación a través del mercado de residencias a hogares candidatos de ayudas públicas para cubrir esa necesidad. El resultado colateral ha sido la reducción de la política de vivienda a su mínimo histórico conocido.

Una evaluación de esta demanda de vivienda pública potencialmente resuelta por el mercado queda patente al realizar una estimación de los hogares con rentas medio-bajas (40%) que entraron al mercado como propietarios o inquilinos y que no tienen problemas asociados al pago de la vivienda. Tras este cambio en los roles, el análisis del hogar candidato de apoyo público cambia, y sería, en la situación actual, aquel hogar que muestra problemas de pobreza en vivienda.

Previo al cálculo de la demanda resuelta por el mercado, es necesario distinguir dos niveles de apoyo público. El primero sería el general, en el que tradicionalmente la política de viviendas en la Comunitat Valenciana ha venido desarrollando la mayor parte de su actividad apoyando la accesibilidad; este nivel es gestionado a través del mercado mediante ayudas directas a la vivienda o promoción de viviendas (públicas y VPO). El segundo sería el apoyo específico a la pobreza extrema (principal objeto de este documento), en el que las instituciones públicas deben desarrollar su política para cubrir las necesidades de hogares fuera del mercado, con ayuda directa al hogar, generalmente.

Hay que distinguir dos tipos de casos en esta estimación. En el primer caso, la referencia serían los hogares que, (1) estando ya en el mercado o (2) tratando de entrar por primera vez, mostrasen una tasa de accesibilidad (esfuerzo de pago) que se alejase sustancialmente del 30%. En el segundo caso se evaluaría el número de aquellos hogares que pudiesen caer en pobreza por la vivienda, no dispongan de ninguna y/o presenten ratios de housing stress superiores al

30%. En ambos, los demandantes potenciales de apoyo pueden serlo antes de la entrada al mercado (ex – ante) o estando ya en el mercado porque se produzca un cambio en las pautas económicas que les aboquen a la pobreza o pobreza extrema.

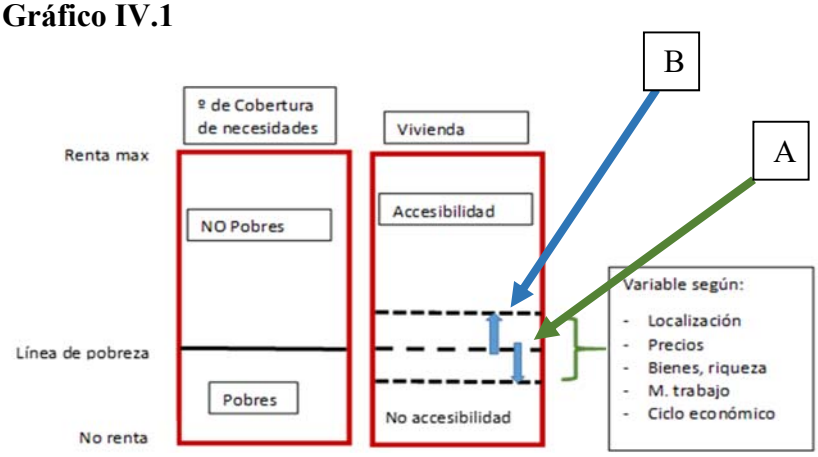
Para evaluar la demanda en ambas situaciones, se calcula el volumen de hogares en la Comunitat Valenciana en tres momentos del tiempo: 2007, año de pico económico, 2013, año de máxima crisis, y 2015, último año disponible. La evolución entre ellos da una idea de la variación entre los demandantes potenciales de apoyo público para vivienda que han utilizado la asignación del mercado para cubrir sus necesidades residenciales, en la economía valenciana.

En los cálculos de la accesibilidad en primer acceso (es – ante), la estimación de la entrada de hogares es incierta si no se realiza un análisis demográfico sobre la evolución de los hogares y sus pautas de comportamiento en cuanto a la vivienda. No hay suficiente información en este informe para evaluar con precisión el número de hogares potencialmente demandantes, pero si se puede estimar las condiciones económicas que deberían cumplir los hogares destinatarios potenciales de las ayudas públicas, para recibirlas. Se supone que serán destinatarios potenciales aquellos hogares cuyas condiciones económicas no les permitan acceder a una vivienda vía mercado y requieren, por tanto, de complemento público o ayuda directa. Salvando la necesidad de financiación, el **cómputo de la falta de acceso** se realiza mediante el cálculo de los ratios de pobreza en vivienda resultantes de distintos niveles de ingresos.

Para comenzar el análisis, se supone que el límite a partir del cual los hogares requerirán apoyo público es la línea de pobreza. Esta línea marcaría el límite mínimo (que sería la línea inferior de puntos del gráfico III.1 al principio de la sección sobre pobreza, abajo reproducido en el IV.1) que diferenciaría **una política de vivienda (la general**, áreas I y II del gráfico) de la segunda **política de vivienda social** (la **específica** para situaciones de pobreza extrema en vivienda, áreas III y IV). El margen de la movilidad potencial de la población, la proporción de hogares que precisan ayuda es una cifra compleja de identificar, por lo que se evalúa, como referencia, la situación de la mitad de la población, tomando los valores de la mediana de renta obtenidos de la ECV. Así pués, como se muestra en el Gráfico IV.1, se evalúan las condiciones de pobreza en vivienda de los hogares teniendo en cuenta la línea de pobreza, como límite inferior (A), y la mediana de renta, como límite superior (B), que se fija como referencia en el potencial recorrido de accesibilidad de los hogares. Todos aquellos hogares que caigan por debajo de A son demandantes residenciales de vivienda pública. Si son propietarios es que han resuelto su necesidad a través del mercado (y han ahorrado fondos a la política pública). Los

que caigan entre A y B serían los demandantes de la política de vivienda general, con similar apreciación.

**Gráfico IV.1**



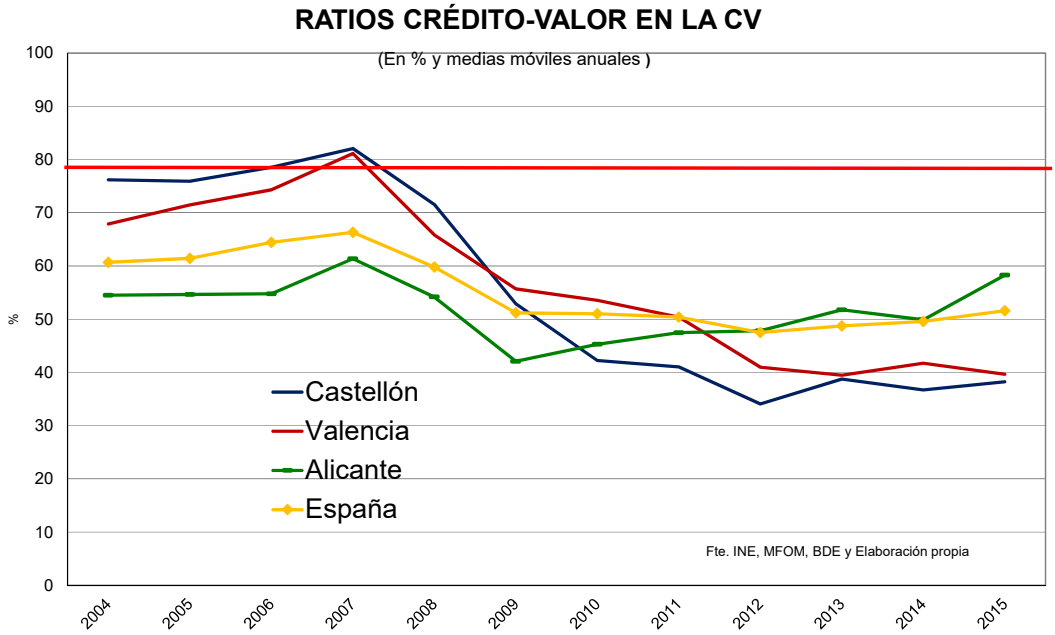

Fte. Elaboración propia

El cálculo se realiza tomando los ingresos medianos que tienen la ventaja de que hacen referencia a la situación del 50% de la población, permitiendo la acotación en cuanto al número de los hogares analizados. Para la estimación se recalculan los tres indicadores de acceso: la disponibilidad de financiación (a través del LTV, ya calculadas), el esfuerzo de pago de los hogares (ratio de accesibilidad y ratio de *housing stress*), y la propensión a la pobreza en vivienda (IAM). Posteriormente, en el caso del análisis de los hogares ya en el mercado (ex - post), se computan los hogares en cada grupo. El cálculo se realiza utilizando los ingresos declarados en las encuestas de 2005-2015, para los tres años de referencia arriba mencionados y distinguiendo por sub-area y por tenencia.

**1. Demanda de primer acceso. Análisis ex - ante**

Los gráficos siguientes presentan cada ratio 'Ex – ante' calculado con los valores medianos para las provincias de la Comunitat Valenciana y España. El gráfico IV.2 incluye el ratio crédito-valor (LTV) (único que no computa la renta), con la misma información mencionada anteriormente, remarcando la fuerte necesidad de financiación que sería el primer requisito condicionante de la accesibilidad que facilitaría la entrada a través de la compra, que debería resolverse en la Comunitat Valenciana.

## Gráfico IV.2. Ratios crédito-Valor en la Comunitat Valenciana y España




Si se observan los tres años de referencia, en 2007 la restricción crediticia era casi nula para dos de las tres provincias, mientras que 2013 y 2015 muestran una restricción del 50% en Alicante (reduciéndose) y del 60% en Valencia y Castellón que imposibilita las transacciones de forma general y las condiciona solo a la obtención de financiación.

Esta condición (disponer de un crédito) sería de aplicación en la política de vivienda general (VPO en compra) para aquellos hogares que cumplan las condiciones básicas para convertirse en compradores (empleo, mínimo de ingresos…) y para los que sería **necesario flexibilizar/facilitar las condiciones de concesión de crédito**. Como se observa, son las provincias de Valencia y Castellón las que se ven sometidas a una restricción crediticia más severa que la media nacional en los últimos años, en una situación que no parece estarse resolviendo.

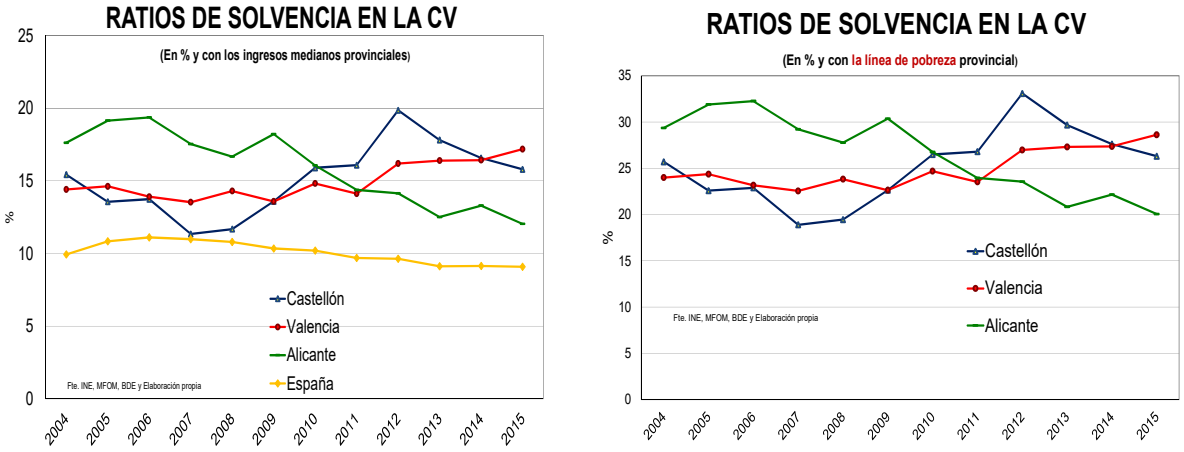
La provincia de Alicante ha sido el área donde tradicionalmente la restricción de crédito ha sido más relevante. Sin embargo, desde 2015 esta situación ha revertido. En la medida en que esta provincia tiene un gran mercado de uso secundario, es posible que la concesión de crédito indicada por la reducción en la restricción crediticia esté segmentada hacia esa forma de uso.

Así pues, la obtención de crédito es el elemento fundamental para la entrada en propiedad, e independiente de las condiciones de venta[84]. En alquiler, el flujo de créditos no es relevante para identificar la accesibilidad.

En el gráfico IV.3 se representan los ratios de solvencia en dos paneles: el panel A representa los ratios calculados con los ingresos medianos y el B con la línea de pobreza[85].

**Gráfico IV.3. Ratios de Solvencia en la Comunitat Valenciana y España***

**Panel A. Con la renta mediana** **Panel B. Con la línea de pobreza**




* Los ingresos en el año 2015 han sido estimado replicando el nivel de 2014

Como era de esperar, utilizando la mediana (con un nivel sustancialmente menor que la media de ingresos de un trabajador con contrato fijo[86]), los ratios de solvencia son mayores que la media nacional en una elevada cifra de 5 años (la media nacional se encuentra en 10 años mientras que la media de las provincias está en 15). Desde 2010, la posición de solvencia de las provincias difiere de su situación previa, con Alicante presentando las mayores tasas (mayor endeudamiento y menor solvencia) próximas a 19 años, pero mostrando convergencia hacia el nivel nacional. En 2014, la tasa de solvencia de Alicante era de 13.29 años. Por su parte, Valencia y Castellón han seguido el camino opuesto. En el caso de ésta última, se parte de tasas similares a la media valenciana para alcanzar las tasas mayores de la Comunidad (20 años), y Valencia ve aumentar la tasa de solvencia desde 2011 hacia los 16.4 años en la que ambas provincias convergen. El 'gap' con la media nacional es de casi 7 años (al final del período), lo

[84] Se supone que la concesión de créditos depende de la renta del hogar, así que mayores rentas aumentan la probabilidad de conseguir un crédito. En estas condiciones, los hogares con capacidad de pago pero con rentas bajas, se ven desfavorecidos.

[85] No se utiliza aquí la misma línea de pobreza para todos, sino que se identifica la línea provincial. Esto es así para aproximar el análisis lo más posible a las situaciones de pobreza y pobreza extrema.

[86] El análisis en profundidad de la evolución de la renta en la Comunitat Valenciana se encuentra en el documento DT_4

que da una idea de un mayor y más severo endeudamiento de los hogares valencianos frente al resto de España. Además, hay que hacer notar la divergencia entre las provincias en cuanto al esfuerzo de endeudamiento en vivienda del 50% de su población con pagos.

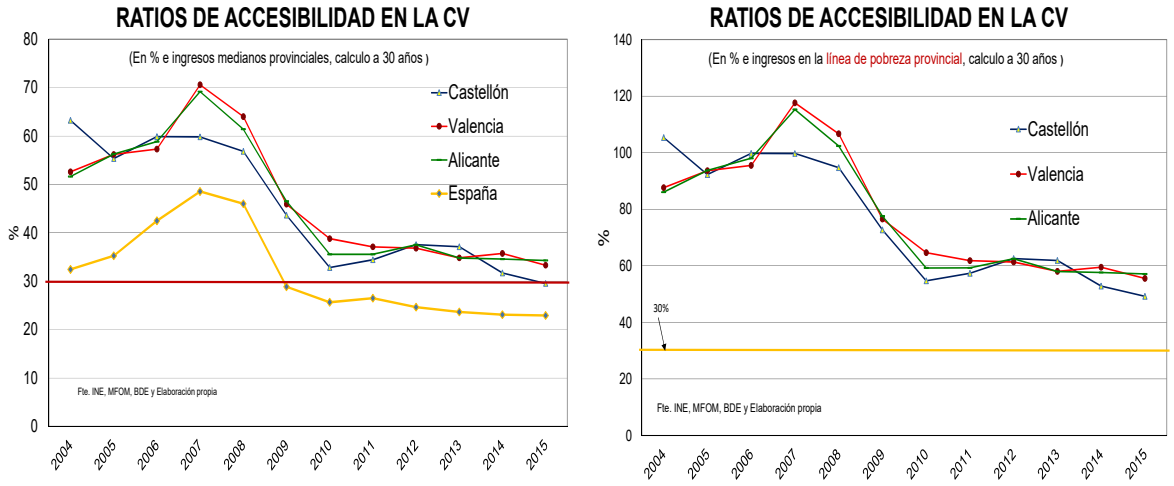
Si se tiene en **cuenta la línea de pobreza** (panel B del gráfico IV.4), estos límites se elevan a niveles entre 20 y 30 años, reflejando una situación incompatible de endeudamiento extremo de los hogares pobres que, potencialmente, quisieran comprar una vivienda en las condiciones actuales. Como se ve en 2007, Alicante era la provincia con ratio de solvencia más severo (30 años) de la CV, valor que en 2013 y 2015 se redujo alrededor de los 20 años. En el caso de Castellón y Valencia, en 2007 el ratio no difería mucho, con valores entre el 19-22, mientras que en 2013 y 2015 se situaron alrededor de 28 años, todo ello para el grupo de hogares clasificados como pobres.

Un endeudamiento de los hogares pobres tan a largo plazo no parece una buena solución de mercado. Estos ratios indican que **un hogar con la renta en el nivel de la mediana**, podría entrar en el mercado y obtener una vivienda, pero a cambio de aceptar un endeudamiento elevado durante largo tiempo, incompatible con el sostenimiento del bienestar.

En tercer lugar, el gráfico IV.4 presenta el ratio de accesibilidad calculado con los dos indicadores de renta mencionados.

**Gráfico IV.4. Ratios de Accesibilidad en la Comunitat Valenciana y España**

**Panel A. Con la renta mediana** **Panel B. Con la línea de pobreza**




* Los ingresos en el año 2015 han sido estimado replicando el nivel de 2014

El ratio de accesibilidad envía señales diferentes. Utilizando el **valor de la mediana**, el ratio de accesibilidad de todas las provincias tiende a converger a ratios cercanos al 30% aunque

refleja una media superior de alrededor del 35%[87] . Su valor en 2007 era muy elevado (superior al 60%) mostrando un período con imposibilidad de acceso a los hogares con estas rentas. Tras los ajustes de precios desde 2008 (que aparentemente caen más rápidamente que la renta mediana) y la reducción de los tipos de interés, las tasa de accesibilidad de las provincias se colocan entre el 31.7%-35.7% que son tasas aceptables dados los bajos niveles de ingresos tenidos en cuenta. Esto indica que la combinación de variables del mercado[88] pudo favorecer a la mayoría de hogares con menores rentas (medianas) en cuanto a su capacidad de acceso al mercado (en propiedad). Estos resultados envían una señal que indica que el mercado residencial valenciano podría seguir resolviendo los problemas de primer acceso a la vivienda a los hogares de renta mediana (que son el 50% del total de los hogares), de manera que esta sería la demanda potencialmente resuelta por el mercado siempre que: (1) existiesen flujos continuos de ingresos (empleo fijo), (2) los hogares puedan obtener un crédito hipotecario a 30 años de madurez y (3) el crédito fuese al tipo de interés del mercado sin penalización por la menor solvencia que muestran (y tipos fijos). Una **cobertura garantizando** la potencial 'insolvencia' de los hogares que presenten las altas tasas sería **una buena herramienta de política** para conjugar la ayuda a la vivienda con la asignación a través del mercado.

Sin embargo, si se observan los ratios de accesibilidad computando la línea de pobreza, estos valores se encuentran alrededor del 60% en todos los casos. Esta es una tasa que refleja el acceso a la propiedad como inalcanzable, y la obtención de un crédito es imposible dadas las elevadas tasas potenciales de endeudamiento (mostradas en el ratio anterior). Una solución **mixta de política de vivienda para** favorecer el acceso (en propiedad pero también en alquiler) tendría que jugar en dos direcciones: la primera, de garantía (avalar al hogar con excesivo valor en la tasa de solvencia) y, segunda, ayudar con subvenciones directas que reduzcan el esfuerzo en el pago, o tasa de accesibilidad. No obstante, ambas conjuntamente podrían no ser factibles según la filosofía de la política de vivienda, en la medida en que se estarían utilizando recursos públicos para favorecer la propiedad privada, aunque este es un debate que no se aborda aquí.

Independientemente del debate, estos resultados podrían indicar una vía de política de vivienda que potenciase el acceso en propiedad a hogares de renta medio baja (con rentas por encima de la línea de pobreza y por debajo o similar a la mediana) pero que debería desarrollar

[87] Recuérdese que la media era del 20% si se computaban los ingresos medios de un perceptor con contrato a tiempo completo y permanente, lo que implica que la mediana de renta es sustancialmente inferior (genera una diferencia de casi 10 puntos en este ratio) a los ingresos salariales computados en las estadísticas.

[88] Nótese que en el cálculo se han tenido en cuenta los precios medios de las viviendas, no los de las viviendas públicas, y los montantes hipotecarios medios concedidos. Los precios de las viviendas públicas son menores, lo que reduce el numerador del ratio y le hace tender a la baja, aproximándose más rápidamente al 30% y mostrando accesibilidad.

instrumentos que (1) resolviesen la restricción crediticia aplicada por el sistema financiero, con flujos específicos de financiación con estos fines y (2) supliesen la falta de garantía y, por tanto, el mayor riesgo asociado a los créditos hipotecarios concedidos a estos hogares. Aparentemente, las condiciones de mercado son idóneas para el acceso aunque requerirían de políticas especializadas que cubriesen estos extremos.

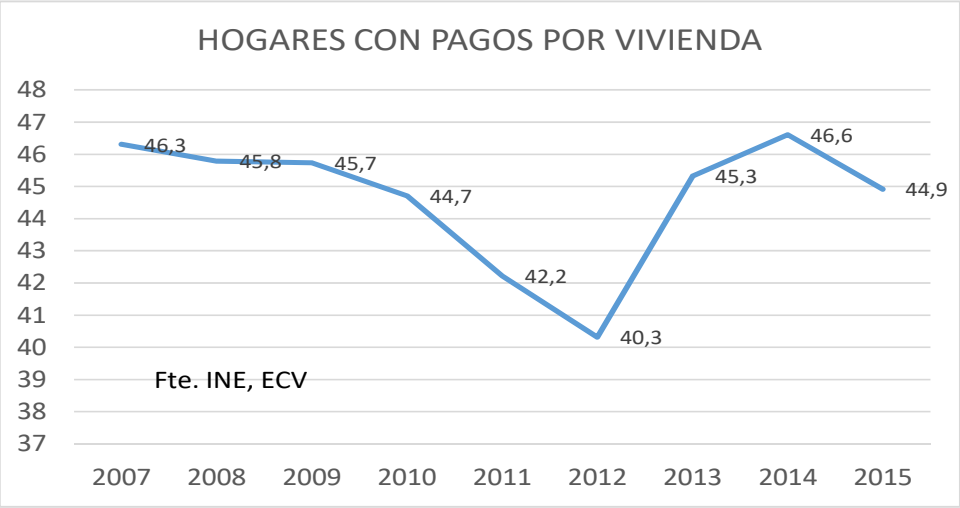
En el caso de los ratios para hogares en la línea de pobreza que quisieran acceder por primera vez (jóvenes hogares principalmente o inmigrantes), no parece existir solución de mercado y el acceso debería ser concebido desde distintas medidas de política. Las principales serían: las ayudas al acceso en alquiler (con alquileres equivalentes y que no superen el 30% de los ingresos de los hogares pobres); la cesión de vivienda (en el caso de disponibilidad de oferta de unidades de parque público); medidas de garantía a estos hogares (en el caso de acceso en alquiler de unidades en el mercado, garantizar el pago por parte de la administración es una medida común en otros países y que podría ser eficiente) y medidas para atraer nuevas unidades para alquilar a estos hogares, que aumentarían la oferta.

### 2.- Demanda cubierta por el mercado. Análisis ex - post

En este apartado se evalúa el número de hogares con pagos por vivienda y que superan los ratios de pobreza en vivienda mencionados, es decir, el total de hogares que se encontraba en las categorías de renta susceptibles de obtener ayudas públicas, pero que cubrieron sus necesidades residenciales a través del mercado y que ahora presentan problemas de pobreza en vivienda.

El total de hogares con pagos por vivienda son el 40.4%[89] de la población y oscilan según el año. El gráfico IV.5 muestra los cambios desde 2007 y la elevada caída de los hogares con pagos que se produce en los años de fuerte crisis.

**Gráfico IV.5**




En el cuadro IV.1 se encuentra la información sobre la proporción de hogares pobres asociados a sus tasas de pobreza en vivienda, así como la proporción de hogares que presentan problemas de pago medidos con cada uno de los indicadores (es decir, con ratios que superan el 30% o presentan un IAM menor de 1).

[89] El gráfico refleja el total de hogares con pagos en cada año mientras que el 40,4% mencionado es el total del período, y no la media de los años como parecía.

## Cuadro IV.1. Potenciales demandantes de vivienda pública

| | POBLACIÓN TOTAL CON PAGOS POR VIVIENDA | | | | | | | | | HOGARES POBRES CON PAGOS POR VIVIENDA | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Hogares** | **Mediana de renta** | **Línea de pobreza** | **ratio accesibilidad** | | **Housing stress** | | **IAM** | | | **Ratio accesibilidad** | | | | **Housing stress** | | | |
| | con pagos por vivienda | euros/mes | euros/ mes | % hogares con Ra > 30% | | % hogares con Ra > 30% s/pob R<40% | | % hogares <1 | | % hogares pobre con pagos | medio | mediano | % hogares pobres con Ra > 30% | | medio | mediano | % hogares pobres con R<40% y Ra> 30% | |
| | (% s/ Total hogares) | (euros cor-rientes) | (CV) | % | media ratio para ellos | % | media ratio | % | media ratio | s/ tot hogares | POBRES | POBRES | % | media ratio para ellos | POBRES | POBRES | % | media ratio para ellos |
| 2007 | 46,31 | 978,33 | 587,0 | 25,02 | 47,86 | 50,04 | 51,31 | 2,01 | 0,82 | 5,9 | 47,66 | 42,59 | 72,86 | 57,92 | 47,66 | 42,59 | 72,86 | 57,92 |
| 2010 | 44,71 | 1113,08 | 667,8 | 26,53 | 51,67 | 58,15 | 54,71 | 1,25 | 0,84 | 10,1 | 47,36 | 41,71 | 70,00 | 60,89 | 48,19 | 44,27 | 70,00 | 60,89 |
| 2013 | 45,32 | 1021,61 | 613,0 | 26,20 | 51,26 | 50,61 | 55,43 | 3,52 | 0,81 | 11,2 | 45,66 | 30,99 | 56,69 | 71,27 | 51,25 | 35,47 | 59,11 | 71,27 |
| 2015 | 44,91 | 1000,01 | 600,0 | 24,66 | 63,16 | 50,08 | 67,41 | 0,79 | 0,74 | 12,7 | 53,88 | 43,12 | 72,36 | 73,70 | 58,94 | 50,36 | 72,36 | 73,70 |

Fte. ECV y elaboración propia

La cifra correspondiente a 2015 sería la que representaría la proporción de hogares potencialmente demandantes de vivienda pública y apoyo público para evitar la pobreza en vivienda, en la actualidad.

El cuadro muestra la proporción de hogares con pagos por vivienda en la Comunitat Valenciana en cada uno de los cuatro años considerados. El total de hogares con pagos oscila entre el 46% y el 44% con máximos antes de la crisis, en 2007, y en el año central de ella, 2013, y con una reducción sustancial de la renta mediana a lo largo del período.

Del total de hogares, son pobres y tienen pagos por viviendas un 12.7% del total en la CV. En media, estos hogares tienen una tasa de accesibilidad del 53.8% (en 2015) y un 58.9% de *housing stress*, en ambos casos casi 10 puntos más que durante la crisis económica (45.6% y 47,6% en 2013 respectivamente). La ECV no registra hogares pobres con valores del IAM menores de la unidad.

Los valores de las medianas de los ratios para este grupo son indicativos de que al menos el 50% de los hogares pobres con pagos por vivienda experimentaban valores inferiores a los mencionados, sugiriendo una situación menos severa aunque con falta de accesibilidad (43.12% en el ratio de accesibilidad y 50,3% en *housing stress*). Esto delimita los hogares con problemas de **pagos a algo menos de la mitad de los hogares clasificados como pobres con pagos**.

Por último, el IAM determina que un **0.8% de los hogares con pagos por** vivienda está en el área de máximo riesgo de pobreza en vivienda.

Si se tiene en cuenta solo aquellos hogares que sobrepasan los valores de referencia de los ratios (el 30% tanto en accesibilidad y *housing stress*, y con el IAM menor de la unidad), la cifra de hogares con problemas relevantes de pagos por vivienda se refleja en el cuadro IV.2, donde se **identifican 7100 hogares** (en 2015) que presentan problemas **urgentes** de pobreza en vivienda. La proporción de hogares con pagos por vivienda y con problemas de accesibilidad son un 12,5% del total de hogares, y los que tienen problemas de *housing stress* son un 10,16%. Los grupos no son mutualmente excluyentes, es decir, los primeros incluyen a los segundos, por lo que los problemas se concentran, como es razonable esperar, en el grupo de renta menor del 40% de la distribución (los hogares con renta medio y medio baja).

Al tomar como referencia los hogares pobres en el grupo de renta igual o inferior a la línea de pobreza, la proporción de hogares con problemas de pago de la vivienda oscila entre el 7.5% y el 9,5%, con un total de entre 149,6 y 190,7 mil hogares en 2015[90].

[90] Nótese que la proporción de hogares pobres con pagos identificada en la ECV es del 12,67% mientras que la de hogares pobres sobre el total, medido por el INE es del 23,78%. Esto significa que el 11,1% de los hogares pobres

**Cuadro IV.2. Estimación de los demandantes potenciales de vivienda social o ayudas públicas. Hogares con vivienda en 2015**

| % de **hogares con pagos** por vivienda y …. | % s/ tot hogares con pagos por vivienda | En miles de hogares (2015) |
|---|---|---|
| **Hogares con pago por vivienda en % sobre el total de hogares** | 44,91 | 897,3 |
| Hogares con Problemas de accesibilidad (Ra>30%) s/ total hogares | 12,15 | 242,7 |
| Hogares con Problemas de *housing stress (Ra>30%) sobre el total de hogares* | 10,16 | 203,0 |
| Hogares con pobreza en vivienda extrema (IAM<=1) s/ total de hogares | 0,36 | 7,1 |
| **Hogares pobres con pagos por viviendas s/ total de hogares** | 12,67 | 253,1 |
| **% de hogares pobres con pagos por vivienda s/ total de hogares, con:** | | |
| Problemas de accesibilidad (>30%) | 9,54 | 190,7 |
| Problemas de *housing stress (Ra>30% en hogares con pagos por viv)* | 7,49 | 149,6 |
| Pobreza en vivienda extrema (IAM<=1) | 0,00 | 0,0 |
| *Pro-memoria*: hogares en 2015 : 1997.8 miles en la CV (INE) | | |
| Total de hogares pobres/total hogares en ese año: 23.78% | | |

Fte. Elaboración propia sobre la ECV, INE

Como se observa, el problema de las dificultades de pago de la vivienda se extiende a una proporción de hogares relevante, aunque en el caso de aquellos en situación extrema la cantidad es menor: según el cuadro, del 12,67% (253,1 mil hogares) que son pobres con pagos, el 9,54% presentan un excesivo esfuerzo de pago (190,7 mil hogares) y el 7,49% muestran problemas de *housing stress*. Los hogares pobres presentan, de forma mayoritaria, tasas de accesibilidad y de *housing stress* muy elevadas (en propiedad y en alquiler), lo **que focaliza el problema de la vivienda en la cobertura del coste residencial y las dificultades para atenderlo**. Esta estructura ordenada de debilidad ante la probabilidad de caer en pobreza por razón de vivienda (que da la medición por los distintos ratios) induce a un diseño de ayudas orientadas a mantener niveles de accesibilidad razonables. Estas pueden ser **medidas sobre la demanda (transferencias directas que cubran los diferenciales de pago) o medidas sobre la oferta, con el establecimiento de rentas fijadas de acuerdo con los ingresos del hogar**, por ejemplo.

La distribución espacial de los hogares en situación de pobreza en vivienda se presenta en el cuadro IV.3, que da una idea de la localización de aquellos que constituirían la demanda

no tiene pagos por vivienda y, por tanto, están exentos del riesgo de caer en la pobreza extrema en la Comunitat Valenciana, ya que parece que tienen convenientemente cubiertas sus necesidades residenciales.

potencial de vivienda pública en el caso de que se produjesen nuevos shocks negativos en la situación económica.

Teniendo en cuenta la distribución por provincias, la mayor parte de los hogares con problemas de accesibilidad se encontrarían localizados en Alicante en 2015 (5.4%) y en Valencia (4.3%), lo que supondría una cifra de 107 mil y 85 mil hogares respectivamente. Alicante concentra una proporción mayor de hogares con *housing stress* (5.1%) que Valencia (3.7%), es decir, una mayor proporción de hogares con necesidad perentoria de vivienda están en la provincia del sur, y ambas tienen una proporción similar de hogares en máxima pobreza en vivienda. Este último grupo localiza en Alicante a 2.700 hogares y 1500 en la provincia de Valencia. La segmentación realizada de la ECV por áreas no pudo localizar convenientemente a otros 1300 hogares en esta situación dentro de la distribución provincial.

**Cuadro IV.3. Distribución geográfica de los hogares con problemas de pobreza en vivienda**

| | % sobre el total de hogares | | | En miles de hogares de 2015 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | RA | HS | IAM | | | |
| 2015 | % | % | % | RA | HS | IAM |
| COSTA | 3,2 | 3,1 | 0,0 | 63,2 | 62,0 | 0,0 |
| INTERIOR | 2,4 | 2,3 | 0,1 | 47,3 | 45,2 | 1,7 |
| AREA METROPOLITANA | 1,2 | 1,0 | 0,0 | 23,0 | 19,7 | 0,0 |
| CAPITAL DE PROVINCIA | 3,4 | 2,7 | 0,1 | 67,5 | 53,9 | 2,4 |
| NO IDENTIFICADO | 1,0 | 0,5 | 0,1 | 20,2 | 9,9 | 1,3 |
| Alicante | 5,4 | 5,1 | 0,1 | 107,6 | 101,6 | 2,7 |
| Castellón | 0,6 | 0,4 | 0,0 | 12,4 | 8,8 | 0,0 |
| Valencia | 4,3 | 3,7 | 0,1 | 85,0 | 74,2 | 1,5 |
| No Identificada | 0,8 | 0,3 | 0,1 | 16,3 | 6,1 | 1,3 |
| Total* | 11,08 | 9,54 | 0,27 | 221,29 | 190,66 | 5,48 |

*Pro-memoria*: hogares en 2015 : 1997.8 miles en la CV (INE),
* las diferencias son debidas a información incompleta de los hogares
Fuente. Elaboración propia a partir de la ECV, INE

Si la distribución se realiza por áreas, los hogares con problemas de accesibilidad se concentran en las capitales de provincia (3.4%) y en la costa (3.2%), seguido del interior (2.4%). Esto implica que se encontrarían alrededor de 67 mil hogares con este problema en las capitales, 63 mil en las costas y 47 mil en el interior, con alrededor de 20 mil en las áreas metropolitanas y zonas no identificadas. Esta concentración en las capitales y en la costa (no capital) se repite si se analiza el *housing stress*, con un efecto sobre 54 mil hogares en las capitales y 62 mil en las costas. Sin embargo, las situaciones extremas de pobreza en vivienda identificadas por el IAM se concentran en las capitales de provincia (2400 hogares) y en el interior (1700 hogares).

# V. – Conciliación entre oferta y demanda

## V. – Conciliación entre oferta y demanda

Las cifras de potenciales demandantes resultado del análisis en el punto anterior reflejan una aproximación a las necesidades generales de vivienda en la Comunitat Valenciana, y los ratios son una forma de medirla. Estas necesidades han sido cubiertas tradicionalmente con la política de vivienda de carácter general, básicamente a través de la promoción de unidades con apoyo público para ser transmitidas en propiedad o en alquiler a los hogares-objetivo, o a través de planes de apoyo a la accesibilidad de aquellos que cumplían los requisitos fijados a través de transferencias equivalentes a una proporción de los costes de la vivienda (también en propiedad principalmente, o en alquiler). En estos casos, las políticas aplicadas cumplían los requisitos constitucionales de ser generalistas (con las restricciones precisas) y atender a las necesidades más extendidas, a la vez que utilizaba los mecanismos del mercado (de oferta y demanda) para su gestión.

La cobertura de las necesidades extremas, en los casos en que los hogares no cumplían las condiciones compatibles con la asignación a través del mercado, han sido realizadas de forma directa por las AAPP y no siempre asociadas a planes específicos de viviendas. Este es el objeto de análisis de este trabajo y de evaluación en este apartado.

Se considera en este trabajo que las necesidades extremas pueden ser capturadas a través del índice IAM. De hecho, los tres índices muestran la situación de necesidad residencial desde la más difusa o general (Ra) a la más concreta (IAM). La ventaja de estos índices es que permite modular la cobertura de vivienda a la población, por ejemplo, seleccionando el valor del índice a partir del cual los hogares deban ser atendidos en cuanto a sus necesidades residenciales.

Si se toma el valor de referencia (1 para el IAM pero podría tomarse un valor algo mayor), el volumen de población que debería recibir cobertura en la CV sería de 7.1 miles de hogares más aquellos que se pudieran formar y cuyas condiciones no cumplan los criterios de asignación del mercado, es decir, que presenten tasas elevadas en los ratios de referencia. El reparto geográfico mostrado en el cuadro IV.3, refleja una necesidad mayor de concentrar los esfuerzos de ayuda en Alicante y Valencia, en las capitales, en la costa y en el interior.

Por su parte, la oferta de unidades se detallaba en la sección II. En ella se identificaban más de 36 mil unidades en gestión por el EIGE y se estimaba que existían (dado que no están censadas) una cifra mayor de las 65 mil, aproximadamente el 4.3% de las viviendas principales de la CV, gestionadas principalmente por Ayuntamientos y otras instituciones públicas. Se identificaba también una tasa elevada de ocupación, del 96.4%, aunque un 1.74% estaría

pendiente de rehabilitar, un 3.6% de esa cifra estarían ocupadas ilegalmente, y un 3.2% estarían vacías. La cifra de viviendas vacías sería equivalente a 2000 unidades en la Comunitat Valenciana (aunque hay registradas algo más de 1.100) y esa cantidad sería la cifra total con la que las AAPP podrían gestionar la cobertura de las necesidades residenciales extremas. En el caso de un shock económico súbito como el ocurrido a partir de 2008 (especialmente desde 2010), la disponibilidad sería insuficiente para (al menos) cubrir los hogares en riesgo extremo de perder su vivienda (7100 según los cálculos aquí realizados).

La conciliación de cifras es, en todo caso, compleja e imprecisa. Es compleja porque (1) se evalúan datos de viviendas que están ocupadas y de hogares que ya tienen una vivienda, que no necesariamente son los mismos y de los que se desconocen sus características económicas. Se supone aquí que las viviendas públicas ocupadas son accesibles, es decir, los hogares que las utilizan no deberían estar computados dentro de aquellos con tasas de accesibilidad elevadas. Esto implica que las viviendas públicas ocupadas ya han resuelto una necesidad residencial y los hogares registrados con problemas serían un número adicional para atender. (2) La estimación del número de hogares que pueden verse necesitados de una vivienda pública depende fuertemente del ciclo económico. Se han aportado los datos para 2015 por ser el último con información disponible, pero en 2016 la cifra puede haber variado dadas las condiciones económicas. (3) No se conoce con precisión el parque de viviendas públicas, que ha sido estimado aquí por métodos estadísticos. Se requeriría la elaboración de un censo completo para reducir la incertidumbre en la estimación de necesidades, tanto las ya cubiertas (con vivienda pública) como para la identificación del número de unidades que podrían ser movilizadas en un momento determinado para atender un súbito aumento de los hogares sin vivienda.

Aceptando las cifras aportadas en este trabajo, en el cuadro V.1 se propone una aproximación de las necesidades a ser cubiertas y su localización. Como referencia del stock se ha tomado el grupo del Censo que se define como 'otras'[91] que daría la cifra máxima de disponibilidad de unidades públicas en la CV y sirven como vivienda principal de un hogar. Adicionalmente, se han tenido en cuenta las viviendas vacías + las viviendas para rehabilitar como unidades adicionales que serían las realmente utilizadas (al estar libres de uso) como herramienta de política.

[91] En la sección II se evaluó la distribución municipal y el número de unidades en este grupo con la cartera del EIGE no encontrando diferencias significativas en sus medias ni en la varianza, y rechazando la hipótesis de que se correspondan con distintas distribuciones. En estadística, esto significaría que una base es una muestra de la otra, con idéntica distribución. Por eso se aceptó la hipótesis de que ese componente del Censo podría reflejar el parque de viviendas públicas al 95% de confianza.

**Cuadro V.1. Estimación de una potencial necesidad de viviendas públicas**

| | Censo 2011 - otras | EIGE | | Hogares en riesgo | | Diferencia | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | num | Vacías | Para rehabilitar | HS (50% total) | IAM | HS | IAM |
| Tot CV | 66520 | 1161 | 628 | 95332 | 5485 | -28812 | -3696 |
| Alicante | 22300 | 397 | 24 | 50819 | 2682 | -28519 | -2261 |
| Castellón | 7525 | 89 | 79 | 4400 | 0 | 3125 | 168 |
| Valencia | 36695 | 675 | 525 | 37078 | 1477 | -383 | -277 |
| Capitales | 22395 | 215 | 66 | 26953 | 2449 | -4558 | -2168 |
| Areas metropolitanas | 8800 | 282 | 280 | 9841 | 0 | -1041 | 562 |
| Costa | 10070 | 151 | 62 | 30998 | 0 | -20928 | 213 |
| Interior | 25255 | 513 | 220 | 22577 | 1711 | 2678 | -978 |

Como evaluación de la demanda se han computado la mitad de los hogares en *housing stress* (dado que el valor de su mediana se encontraba entre el 30% y el 40%) y todos los que mostraban un IAM menor que la unidad. El resultado de diferenciar oferta y demanda de vivienda pública se observa en las últimas dos columnas. Las diferencias permiten identificar patrones que pueden orientar la toma de decisiones de política. Estos serían.

(1) Las necesidades evaluadas indican la existencia de un déficit de vivienda pública sobre las (computadas) existentes para atender nuevas demandas de urgencia de alrededor de 3700 unidades en toda la Comunitat Valenciana

(2) Las nuevas unidades no se deberían repartir proporcionalmente por el territorio si no que deberían concentrarse donde hay mayores necesidades, como en la provincia de Alicante y en la de Valencia y, dentro de ellas, básicamente en las capitales y en menor medida en el interior (978 unidades adicionales serían requeridas). Habrían excedentes en las áreas metropolitanas y en la costa.

(3) Teniendo en cuenta un cómputo de necesidades más amplio, y tomando los hogares en riesgo que han sido definidos como el 50% de la población en *housing stress* (es decir, los hogares que presentan un valor del ratio mediano y mayor del 30%, y con renta por debajo del 40% de la distribución), una eventual contracción del ciclo económico que hiciese que estos hogares pudiesen quedar sin viviendas haría que las necesidades aflorasen principalmente en la provincia de Alicante y en las ciudades de la costa (no

capitales), con necesidades superiores a las 20 mil unidades de vivienda, y mucho menos en el resto de ámbitos.

A pesar de la aproximación de estas cifras, si es importante remarcar dos cuestiones que afloran del análisis. Primero, que hay un desajuste territorial en cuanto a la distribución de las necesidades y ofertas de viviendas en la Comunitat Valenciana en detrimento del sur[92]. Segundo, que la gestión del uso del parque de vivienda pública es un elemento clave para poder utilizar de forma eficiente los recursos de unidades residenciales existentes, por lo que conocer y aportar recursos para la gestión es fundamental para ello.

La información en detalle sobre la manera de gestionar el parque ocupado, el control del uso de las viviendas existentes, el cuidado en el mantenimiento y la garantía de cumplimiento de los objetivos, pueden ser cuestiones clave que ayuden a identificar la eficiencia en el uso de las viviendas públicas como herramienta eficaz de política.

[92] y a pesar del fuerte impacto de la crisis aumentando los niveles de pobreza de Castellón que se obtenía tras el análisis de la renta. Ver el documento DT_5

# VI.- Características de los potenciales demandantes de vivienda pública: características de los hogares pobres según la ECV

# VI.- Características de los potenciales demandantes de vivienda pública: características de los hogares pobres según la ECV

En este apartado se ha concentrado la atención en el análisis de la información sobre los hogares clasificados como pobres en la Encuesta de Condiciones de Vida. En ausencia de información detallada de los hogares demandantes '*de facto*'[93], se acude a la ECV suponiendo que aquellos hogares comparten sus características con los que se extraen de la ECV y han sido clasificados como pobres. Este supuesto es razonable ya que el perfil de un hogar pobre cumple con los mínimos requeridos para ser beneficiario de una vivienda pública.

La ECV ofrece una información limitada sobre el hogar, básicamente el tipo de hogar y número de miembros, además de las particularidades en relación con la vivienda que ya han sido utilizadas en este informe en las anteriores secciones.

## 1. Tipo de hogar

La ECV distingue entre 14 tipos distintos de hogar en los que se diferencia por número de miembros (unipersonales, dos adultos, dos adultos con 1,2, y 3 o más niños, otros hogares con niños y otros hogares sin niños), por género (en el caso de los unipersonales) y por edad (en el caso de los unipersonales y bipersonales). Con el fin de identificar con mayor precisión el papel de la pobreza, se han agregado los hogares en cinco grupos: unipersonales jóvenes y mayores, monoparentales y hogares con niños y sin niños a su cargo, y se ha calculado su relación con la línea de pobreza. En el gráfico VI.1[94] puede verse la comparación de cada grupo diferenciando entre pobres y no pobres[95] en la Comunitat Valenciana.

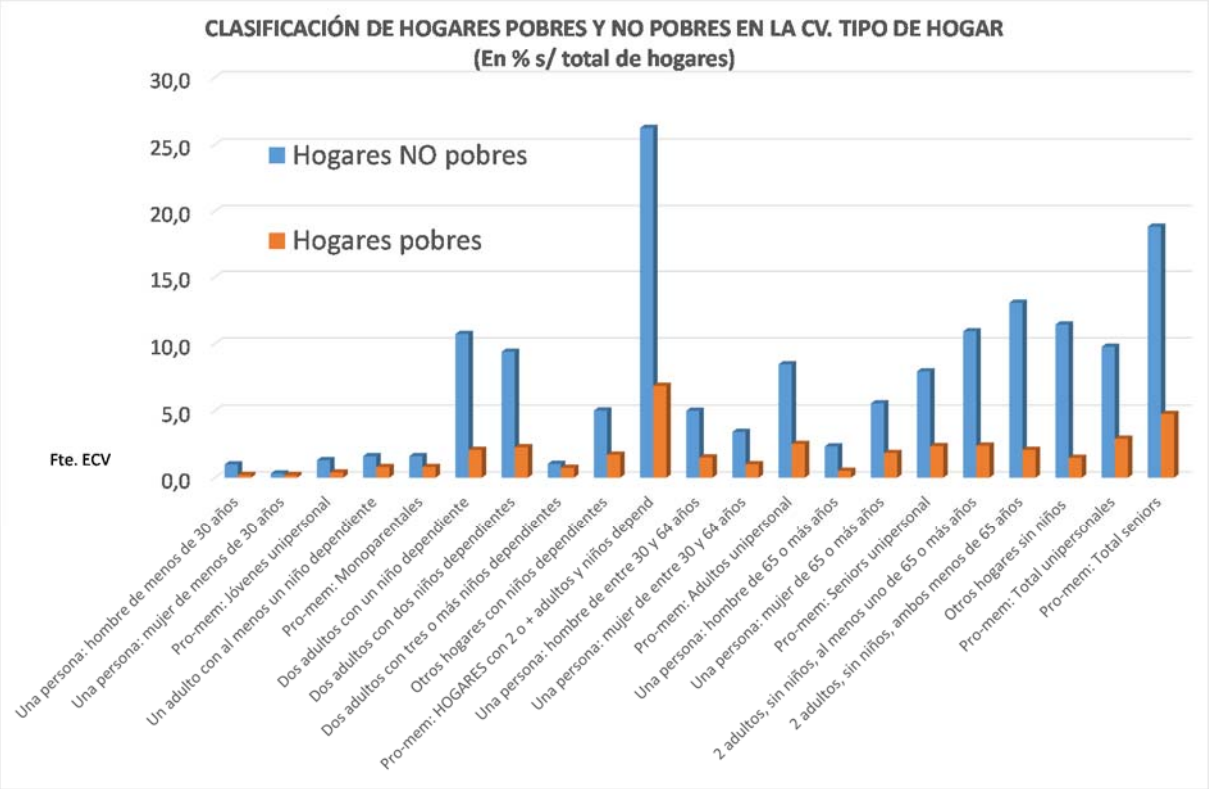
En él aparecen con nitidez los tres grupos con mayor relevancia. El primero es el conjunto de hogares con dos adultos o más y niños dependientes (especialmente con uno y dos niños, y hogares de otro tipo –no se especifica el número de adultos). Este grupo totaliza un tercio de la población valenciana, de los que un 6,8% son hogares pobres (proporción que supone un 36,1% del total de pobres).

El segundo grupo son los hogares senior (donde alguno de sus miembros tiene más de 65 años), con un 27% de la población. Los hogares de este grupo se reparten a partes iguales

[93] Que la solicitan o que ya viven en una unidad pública.
[94] En este gráfico se han agrupado las categorías de hogares para facilitar el análisis. Todos los apartados añaden una agrupación señalada con 'pro-memoria', que incluye la suma de los sub-apartados de hogares con similar característica.
[95] La diferenciación se hace teniendo en cuenta la línea de pobreza calculada en el documento DT_4

entre los unipersonales y los de dos adultos; los hogares pobres pertenecientes a esta categoría son el 4.8% del total de hogares valencianos y el 25.2% del total de hogares pobres.

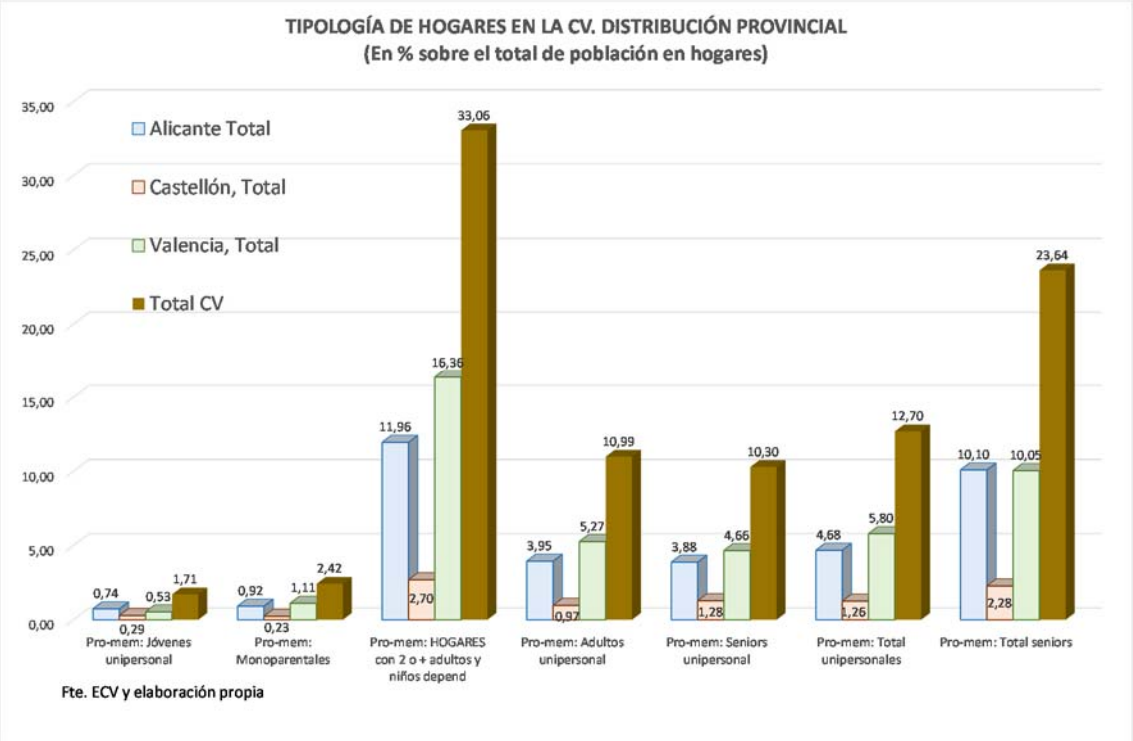
**Gráfico VI.1**




Los hogares unipersonales serían el tercer grupo, que concentra el 20% de la población valenciana en hogares y el 15.4% de la población pobre. Básicamente, los hogares unipersonales están formados por personas adultas que viven solas (hombres el 1.5% y mujeres el 1% del total de población, lo que supone el 8% y el 5.3% respectivamente del total de pobres). En este grupo, los jóvenes (menores de 30 años) viviendo solos son **una proporción marginal** principalmente formada por mujeres (el 0.2% del total de población, y un 1% de los pobres).

Si se analiza esta distribución por provincias, se observa cómo los hogares se distribuyen proporcionalmente a la población, de manera que, en casi todas las categorías, los hogares más pobres se encuentran en Valencia, seguido de Alicante y Castellón (gráfico VI.2). Hay excepciones a esta regla: Los hogares senior se distribuyen por mitades entre Alicante y Valencia con alrededor del 10% cada uno, mientras que los hogares unipersonales jóvenes se encuentran en mayor proporción en Alicante.

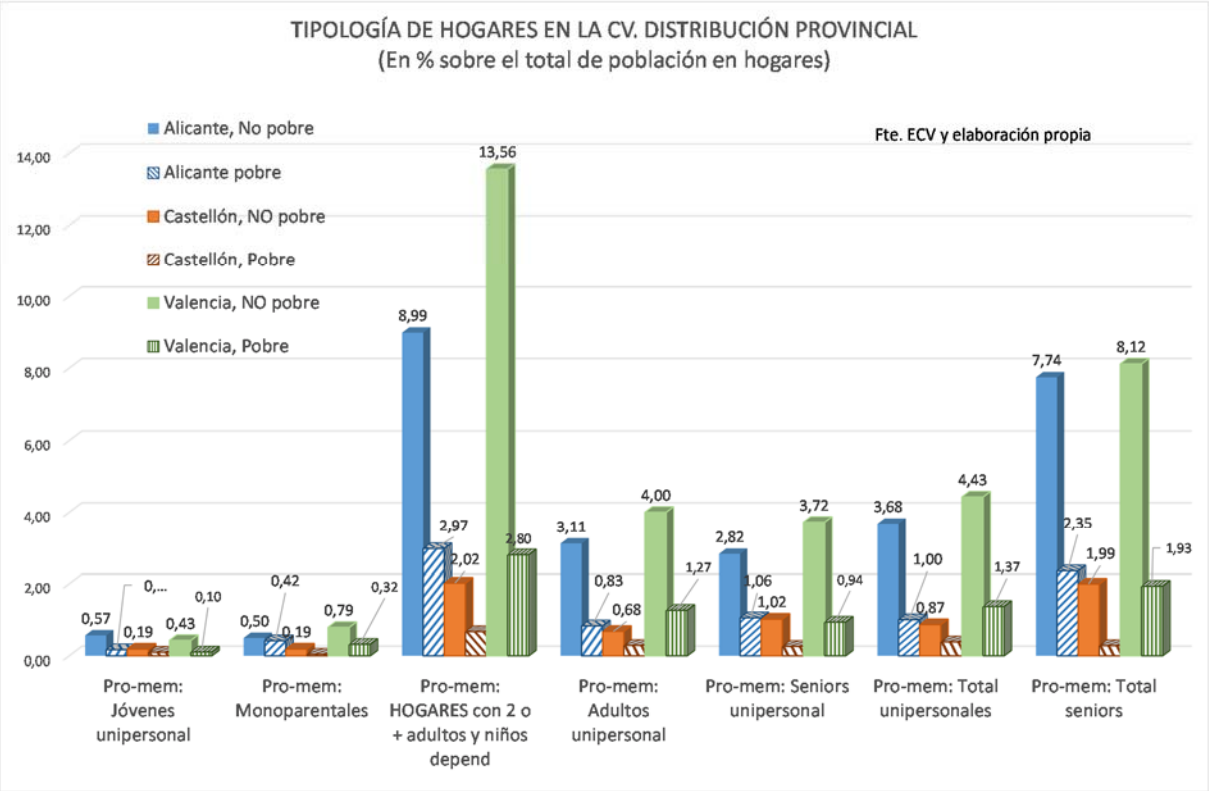
**Gráfico VI.2**




Si se distinguen entre pobres y no pobres, el gráfico VI.3 representa el reparto del total de estos hogares entre provincias. Las distancias ahora parecen menores en la distribución geográfica de los hogares pobres[96]: (1) la proporción de hogares con 2 o más adultos y niños dependientes que son pobres es muy similar en Valencia y Alicante, con un 2.8%-2.9% respectivamente del total de hogares de la CV, al igual que (2) la distribución de los hogares unipersonales senior que son pobres (0.94%-1% respectivamente). Sin embargo, (3) hay un número total mayor de hogares senior pobres en Alicante (2.35% frente al 1.93% en Valencia) y un (4) número menor de unipersonales en Alicante (1%) y en Valencia (1.37%). (5) Los hogares monoparentales están más concentrados en Alicante frente a una menor proporción en Valencia (el 0.42% del total de población en hogares frente al 0.32%), al igual que (6) hay un mayor número de hogares jóvenes unipersonales en esa provincia (0.17% frente al 0.1% respectivamente entre Alicante y Valencia). En Castellón, la proporción es menor en todos los casos, pero destaca la relevancia de los hogares unipersonales que son seniors y de los adultos unipersonales, además de los hogares con 2 o + adultos y niños. Estas seis diferencias son consistentes con el reparto de pobreza por tipo de hogar entre provincias de la Comunitat Valenciana[97].

[96] Las características son numeradas entre paréntesis en este párrafo
[97] Ver el análisis en el documento DI_2B

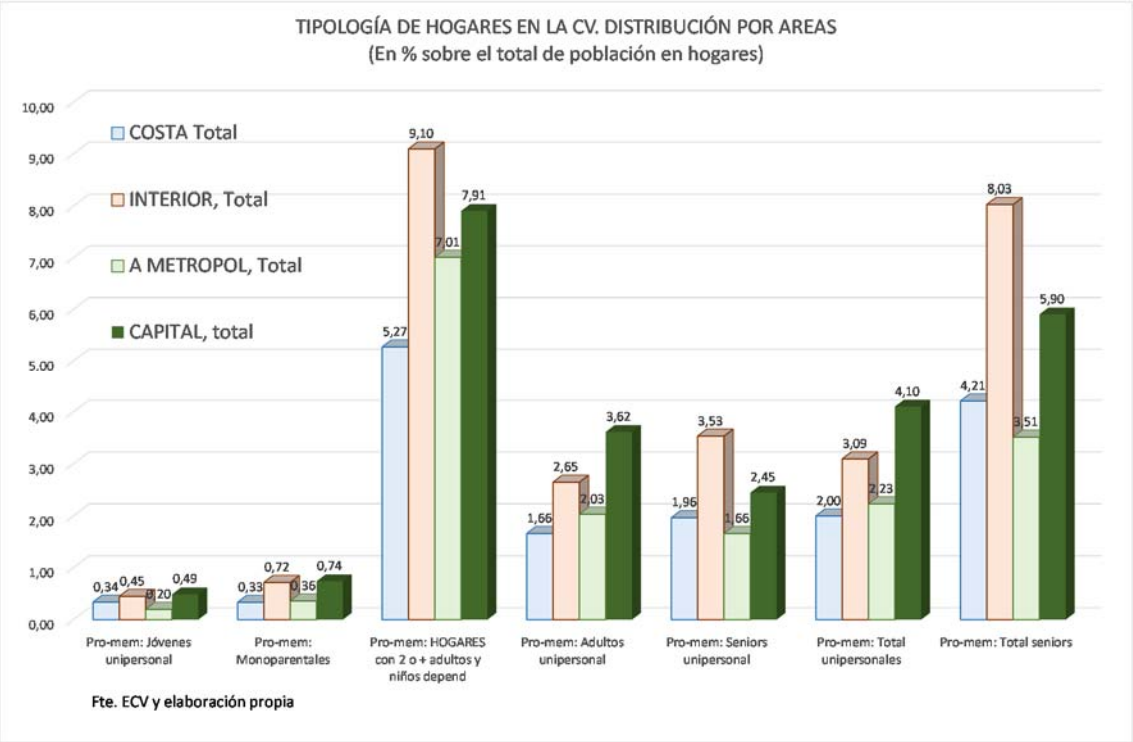
**Gráfico VI.3**




Si el reparto se realiza por áreas geográficas (capitales, áreas metropolitanas, costa e interior), el resultado es el que aparece en el gráfico VI.4. Según esta distribución, la mayor parte de los hogares con dos o + adultos y niños dependientes, y los hogares seniors, se localizan en el interior, en primer lugar, y en las capitales, en segundo. En estos dos ámbitos es donde se encuentra la mayor concentración de ambos grupos. Con una dimensión menor, pero también con similar distribución, se localizan jóvenes unipersonales y los hogares monoparentales: en el interior y en las capitales.

Si se analiza con detalle los hogares senior, la mayoría de los ciudadanos mayores de 65 años que viven solos se encuentran en el interior de la CV (un 3.5% del total de población en hogares). Esta distribución es acorde con el sistema de ciudades existente de mediana dimensión y repartidas por el interior del territorio. Contra lo esperado, los seniors se localizan en menor medida en la costa. Este resultado es posiblemente debido a que la ECV no pregunta a los residentes extranjeros y su representatividad no es significativa en la encuesta, aunque no es posible conocer este hecho con la información aportada.

**Gráfico VI.4**




El reparto entre pobres y no pobres en cada categoría se observa en el gráfico VI.5.

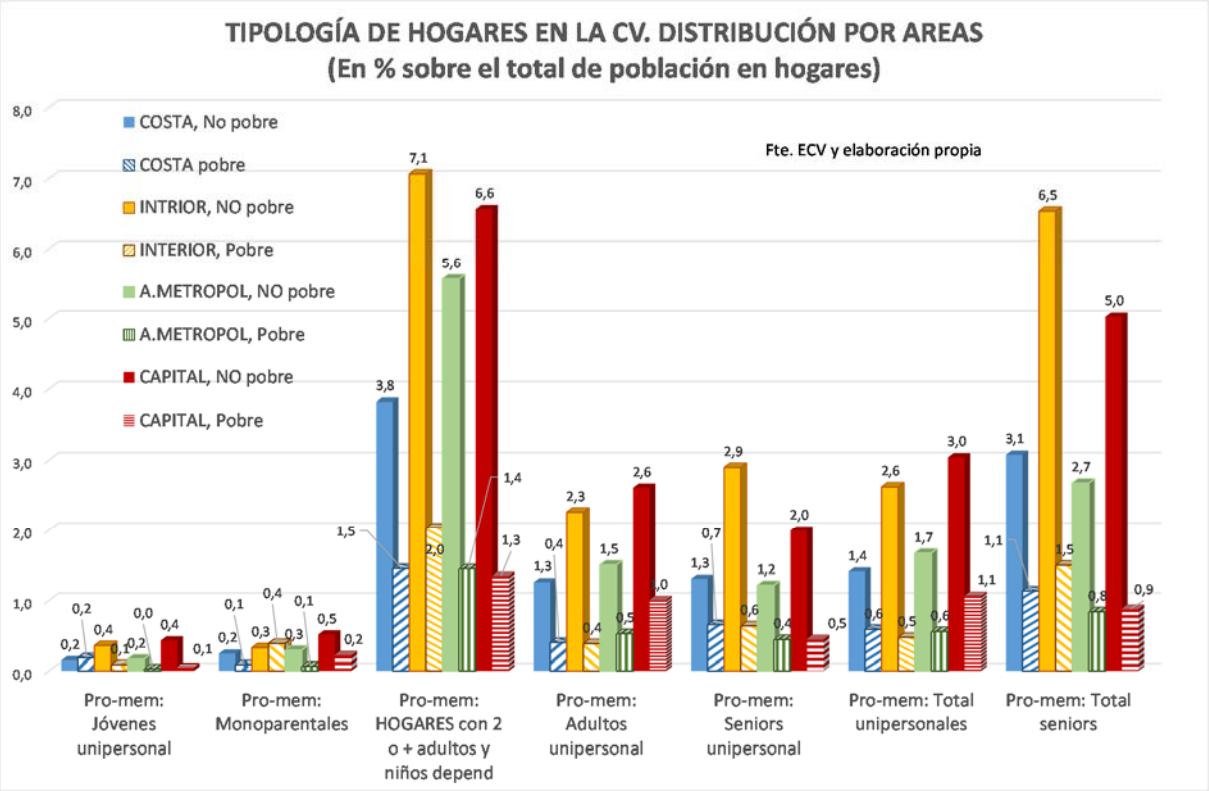
La mayor **concentración de pobreza se produce**, como ya se ha dicho, en los hogares con niños y dos o más adultos, y en los hogares senior, especialmente en los unipersonales. En el primer caso, hay una concentración importante (la mayor, con un 2% de la población que vive en hogares en la CV) en las zonas del interior. El resto de estos hogares se reparten de forma equivalente en la costa, en las áreas metropolitanas y en las capitales, con una proporción de un 1.3 y un 1.5% del total de población en hogares.

De los s**eniors** (unipersonales o parejas con más de 65 años), **los hogares pobres** se concentran en el interior (1.5% del total), y en la costa (1.1% del total son pobres, en su mayoría parejas, y un 3.1% son no pobres), y a más distancia, en las capitales y áreas metropolitanas. Los seniors solos se reparten, como ya se ha dicho, principalmente en el interior (0.6%-0.7% de la población), y en las capitales.

Los hogares unipersonales se concentran en las capitales (1.1% de población), aunque no los seniors sino los adultos. De esta distribución llama la atención dos particularidades: La primera es que los **hogares monoparentales** fundamentalmente se encuentran en **el interior**,

son más **el número de los que son pobres**, que los que no lo son (es una de las dos únicas categorías en la que ocurre esto); suponen el 0.4% de la población **y tienen hijos a su cargo**.

**Gráfico VI.5**




La segunda particularidad aparece en los hogares unipersonales jóvenes. La tasa de pobreza entre ellos es dispar, siendo muy pequeña en las capitales, áreas metropolitanas e interior, pero muy elevada en **la costa** (es la segunda categoría en que hay **más hogares pobres –jóvenes— que no pobres**).

- **Como resumen de la tipología y su distribución**

En resumen, la distribución geográfica de los hogares pobres es dispar si se atiende al tipo de hogar, siendo casi igual entre Alicante y Valencia en cuanto a los hogares con niños y dos o más adultos (la categoría donde se cuantifican más ciudadanos), en los senior unipersonales y en los jóvenes unipersonales. La concentración es mayor en Alicante si el dato se refiere a los hogares monoparentales y seniors, y es mayor en Valencia en los adultos unipersonales y en el total de unipersonales y seniors. Esta distribución determina las medidas de política a aplicar de forma específica en las distintas provincias. Por áreas, el primer grupo (hogares con niños y dos o más adultos) se concentran con mayor intensidad en el interior de las provincias, al igual que los hogares senior, pero los unipersonales se concentran en las

capitales. Llama la atención cómo la tasa de pobreza es mayor en los hogares jóvenes unipersonales que viven en la costa, y en la de los hogares monoparentales que viven en el interior.

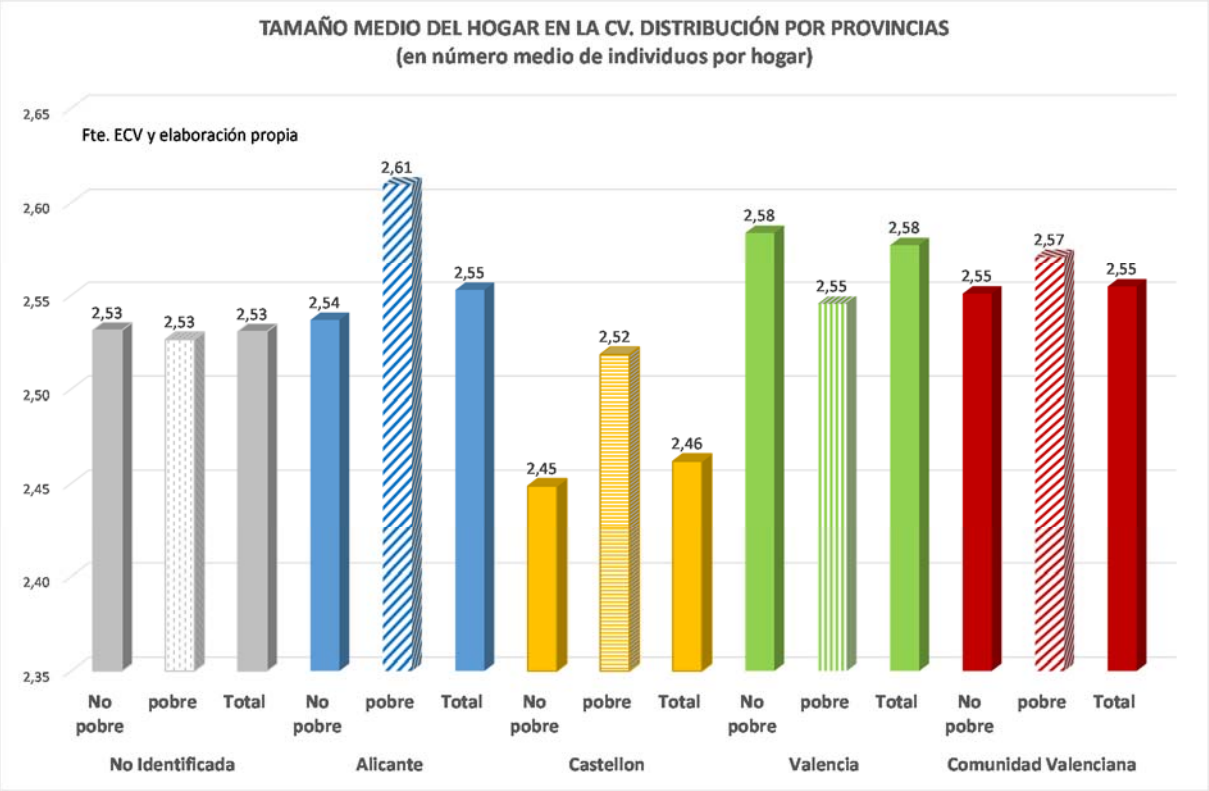
### 2. Tamaño del hogar

En este apartado se muestran los tamaños del hogar medios distribuidos entre hogares clasificados como pobres y no pobres. Se ha incluido esta característica también para el número de hogares que no han podido ser identificados en el ámbito geográfico, especialmente por su relevancia en el reparto por áreas.

Por provincias, el gráfico VI.6 muestra el tamaño medio del hogar. Los hogares son muy estables, en media, en cuanto a esta característica, con un número de 2,5 miembros por unidad.

Los hogares clasificados como pobres tienen un número medio de miembros algo mayor que la media. Las diferencias más relevantes aparecen por provincias, con un tamaño del hogar mayor en Valencia y menor en Castellón (de 2,6 frente a 2,4 miembros por hogar). En la distinción entre hogares pobres y no pobres, claramente aparece la diferencia por tamaño, con un mayor número de miembros en Alicante (2,6 miembros por hogar) y el menor en Castellón (2,5 miembros por hogar), con 2,55 miembros en media en Valencia.

**Gráfico VI.6**

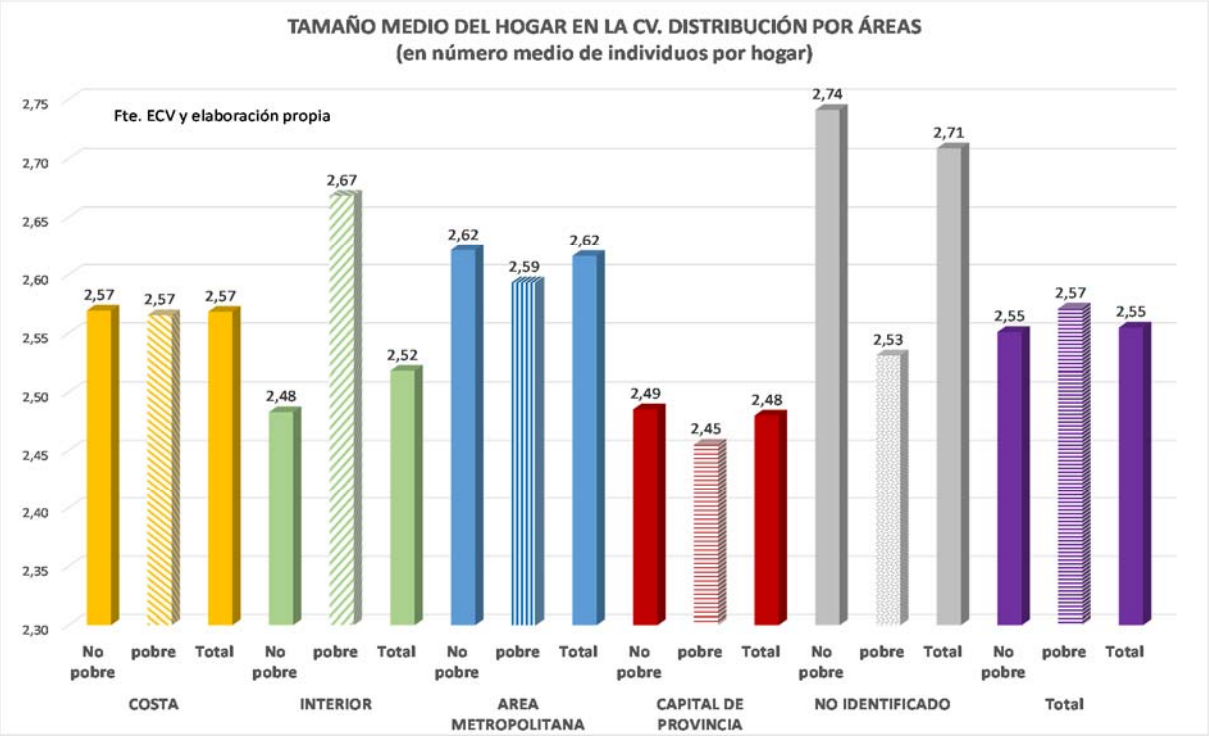



Aunque con pequeñas diferencias, las estadísticas indican que los hogares pobres tienen un mayor tamaño en las provincias centro y sur de la Comunitat Valenciana, frente a la de Castellón, por lo que cualquier medida de ayuda debería tener en cuenta el tamaño en ambas localizaciones.

**En cuanto a las áreas**, el gráfico VI.7 representa la distribución.

La clasificación por áreas de residencia refleja, de nuevo, la particularidad de los hogares clasificados como pobres en el interior, con un tamaño sustancialmente mayor (2,67 miembros por hogar) que en el resto del territorio. En la costa, el tamaño no tiene diferencias sustanciales entre pobres y no pobres, y tanto en las **áreas metropolitanas como en la capital**, los hogares clasificados **como pobres presentan un tamaño menor**. Este resultado es consistente con la clasificación por tipología de hogar que se vio anteriormente y sugiere que la pobreza se concentra en hogares de menor dimensión, como los senior o los monoparentales.

**Gráfico VI.7**




Es relevante remarcar que el mayor tamaño familiar de los hogares no pobres aparece en la categoría de hogares cuya localización por áreas no ha podido ser identificada en la base de datos. La media de estos hogares (muchos en Castellón), superan ampliamente el tamaño de la CV de 2,7 miembros por hogar.

# VII.- Medidas de política de vivienda

## VII.- Medidas de política de vivienda

Como se ha identificado en el capítulo III sobre los aspectos de pobreza, una parte de la población de la Comunitat Valenciana muestra características económicas que le clasifican en la línea de pobreza o en niveles de renta por unidad de consumo muy cercanos a la línea de pobreza. El hecho de que dependiendo de qué línea se tome (la CV o la de España)[98], la proporción de hogares pobres pueda variar entre un 6%-8%, refleja una elevada sensibilidad de la situación de la población valenciana ante cambios en el entorno económico. Esto implica que las medidas de política que puedan diseñarse o aplicarse tienen que atender cuestiones sociales ligadas a las rentas menores además de las específicas de la situación de la vivienda.

La mayor parte de la política pública de vivienda realizada en la Comunitat Valenciana ha ido dirigida a la cobertura general de necesidades residenciales y ha interactuado con las fuerzas del mercado para canalizar las unidades destinadas a los hogares con problemas de accesibilidad. Esta política se ha plasmado en una proporción de unidades construidas con apoyo público (pero no necesariamente con recursos monetarios), siguiendo la política tradicional en España, con incentivos a la construcción de unidades de Vivienda Pública (en el sentido aquí de las VPO u otro tipo de calificación) que han sido destinadas al hogar-objetivo final mayoritariamente en propiedad, generando una situación particular en España que consiste en que se han cubierto las necesidades básicas que protegen de la extrema pobreza, con viviendas en propiedad, también en el caso de hogares pobres[99]. Las tasas de propiedad de hogares que se clasifican como pobres así respaldan esta evidencia. Esta política está en línea con la aplicada en otros países desarrollados como 'Modelo Universal' y formaría parte del definido como *'Modelo de Asignación Generalista'*, con particularidades propias[100]. Este segmento de la política de viviendas es el más generalizado y no es el objeto fundamental de este trabajo.

Las necesidades extremas han sido cubiertas, a lo largo del tiempo, con la utilización de un parque de viviendas públicas, construidas con recursos presupuestarios públicos en el pasado, y que se gestionan para cubrir las necesidades perentorias de los hogares. Aunque no

[98] Ver análisis de la distribución de la renta en la CV en el documento DT_4

[99] Curiosamente, la política de transmisión en propiedad de las viviendas públicas están profusamente aplicadas en otros países europeos pero más recientemente que en España.

[100] Ver el documento DT_9 asociado a este informe donde se resumen las tipologías de política de vivienda en el área UNECE, pag 579 y ss.

hay información precisa, se supone que se asignan en alquiler pero, dada las características del hogar, la tenencia se convierte en permanente generándose un stock residencial donde los hogares viven durante décadas. Es una política que se corresponde con la definida como '*Modelo de Asignación Residual'* y desarrolla medidas destinadas a garantizar el derecho a la vivienda a la parte más vulnerable de la población, normalmente en situaciones límite de pobreza y que deben cumplir unos criterios de selección fijados. En este caso, la vivienda se asigna solo a beneficiarios de una lista restringida, que son, por lo general, hogares muy vulnerables que dependen en gran medida de subsidios del Estado, como discapacitados, ancianos, familias monoparentales o personas en paro. La asignación es en alquiler y las cuotas que el hogar satisface por esa vivienda se suelen basar en el nivel de los ingresos del hogar, generándose adicionalmente transferencias a través de subsidios de vivienda u otras formas de beneficios sociales disponibles. Este grupo es el objeto principal de este trabajo.

Estos modelos suelen incorporar sistemas de gestión de los contratos (de alquiler), aunque es común en todos los países que los hogares permanezcan en esas viviendas durante su vida si no mejoran en su nivel de renta o en sus condiciones económicas. También parece ocurrir así en la Comunitat Valenciana, aunque no hay indicadores de abandono o de liberación de las viviendas que hayan permitido calcular la rotación de las mismas entre hogares. Estas viviendas se ocupan en alquiler preferencial.

Tanto en el modelo de asignación generalista como en el residual, las herramientas de política que se aplican son múltiples, desde los apoyos a la oferta, aumentando el stock disponible en forma de construcción directa de viviendas públicas o con la adjudicación de viviendas existentes en el mercado para su uso con fines sociales, hasta los apoyos a la demanda, con ayudas a la accesibilidad en el modelo generalista para cualquier forma de tenencia, y también con transferencias a los hogares para el pago del alquiler, en el modelo residual. En numerosas ocasiones, se han llegado a acuerdos de transformación de viviendas libres en públicas (en los momentos en que el mercado tenía exceso de oferta) y al revés[101]. Recientemente, la especificidad de la presente crisis ha generado la aplicación de medidas no convencionales, como en el caso de los acuerdos entre las instituciones financieras y los ayuntamientos para ceder las viviendas vacías procedentes de desahucios o construcciones no

[101] Está documentado en Taltavull de La Paz, Paloma (2003), 'La política de vivienda en España', en Salinas Jiménez, J. Y Álvarez García, S, El Gasto Público en la Democracia, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, cap 11

vendidas, aunque estas medidas han sido intensamente aplicada en otras regiones españolas más que en la Comunitat Valenciana.

### 1. Necesidades identificadas y medidas de política

Las necesidades de vivienda de la población residente han quedado identificadas como las derivadas de (1) las pautas demográficas básicas (la formación de nuevos hogares y la migración de hogares), (2) las demandas de reposición en el caso de viviendas en mal estado, y (3) las necesidades derivadas de la pérdida de las viviendas tras la crisis.

Mientras las dos primeras representan demandas de vivienda que entran de forma paulatina al mercado en procesos estables en el tiempo, a la vez que se asocian al proceso de crecimiento económico, la última puede ser el resultado de un shock de distinta naturaleza que genere situaciones indeseables de falta de vivienda en la población. La evidencia sobre que las necesidades del tercer grupo son una realidad se ponen de manifiesto a lo largo del análisis, aparece en la evolución observada de la tenencia entre los años 2010-2013, y se refleja en los datos de desahucios y lanzamientos experimentados en esos años[102]. Los cambios súbitos ocurridos durante esta década son la consecuencia de un shock económico severo y sostenido, provocando situaciones de parte de la población que pierde la vivienda y cambia a unidades en alquiler o cedidas. La capacidad del mercado residencial para absorber a esta población, y de las autoridades públicas (o la sociedad) para evitar el aumento de los hogares sin techo, son elementos clave para la sostenibilidad social que hay que garantizar a la población.

El análisis realizado muestra un parque de viviendas públicas que sugiere la existencia de un 'problema de falta de viviendas', es decir, restricciones de oferta manifestadas en un número de unidades disponibles insuficiente con este fin, dado que la mayoría está ocupado a largo plazo lo que reduce la capacidad de actuación desde esta óptica. De hecho, el número de unidades vacías es menor del 3% del total del stock de viviendas públicas en este grupo.

Adicionalmente, el análisis muestra un problema relevante de falta de acceso, es decir, de distintos estratos de pobreza en vivienda que afectan fundamentalmente a los hogares con

[102] No solo un shock económico súbito y sostenido puede causar el aumento de demanda de este tipo, puede también ser el resultado de un desastre natural, como en el caso del terremoto de Lorca.

menores niveles de renta en algunos casos con tasas de pobreza en vivienda muy elevadas, y creciente en el tiempo.

Ambas situaciones de escasez de oferta y demanda creciente (al multiplicarse las causas que provocaban la pérdida de viviendas por sus propietarios) sugieren la necesidad de definir y combinar medidas de política de oferta y demanda simultáneamente. Dado que estas políticas deben ser financiadas con presupuesto público íntegramente, y teniendo en cuenta la tendencia general al control presupuestario de las AAPP, las medidas potencialmente aplicables tienen un ámbito reducido como consecuencia de la debilidad de los recursos existentes. Las medidas deberían tender a la **autofinanciación sostenible**, es decir, medidas precisas con retornos (procedentes de la gestión de los activos o de la inversión a largo plazo), obtención de financiación a fondo perdido para su realización (del presupuesto pero también externos a la AAPP como ocurre en otros países) y definición de nuevas fórmulas de financiación adaptadas a la forma de provisión de vivienda pública, entre otras.

La evolución de la tenencia analizada entre los hogares, de las necesidades existentes y de la pobreza en vivienda, pone el acento en las políticas de oferta a desarrollar. En los dos siguientes apartados se **aportan sugerencias sobre potenciales vías de actuación** que, convenientemente reguladas, pueden dar lugar a medidas de política con efectos relevantes en este ámbito.

**2. Medidas sobre la oferta**

Se entiende por política de oferta a toda aquella medida que se dirige a aumentar (y/o mejorar la calidad de) el stock de viviendas públicas disponible. En concreto, las medidas destinadas a aumentar la oferta mediante construcción o rehabilitación de unidades existentes, serían las herramientas más convencionales y las que se han utilizado en el pasado. Tras dos ciclos completos de edificación privada y uno de edificación pública en la Comunitat Valenciana[103], los mercados pueden considerarse maduros y con una oferta de unidades residenciales suficiente que permite abordar soluciones diferentes a las convencionales que incrementen el parque de viviendas públicas.

Así, desde la oferta habrían cinco vías de intervención, al menos.

La *primera vía* sería la rehabilitación del parque existente, que habilitaría el uso de algo más de un 1% del parque ya de propiedad pública**. Adicionalmente**, tras la crisis, han podido quedar edificios de vivienda pública-VPO destinada a la venta cerrados o inmovilizados por cuestiones legales o financieras. La modificación en la regulación de estas unidades para que queden en el ámbito de la propiedad pública, y/o puedan ser gestionadas por ella, sería una **segunda medida de** política certera desde la oferta, sostenible y que ahorraría recursos (evitando el abandono y la obsolescencia de las unidades cerradas). Un atractivo adicional de estas unidades es que se encuentran en bloques completos, más fáciles de gestionar tanto por las AAPP como por instituciones especializadas en gestión de alquileres.

Una *segunda vía* para incrementar la oferta de viviendas para los hogares más desfavorecidos sería el **acuerdo con propietarios privados para** la cesión de sus viviendas para alquiler social. Esta es una medida conocida y utilizada profusamente en otros países (como Alemania) que queda más en el ámbito de la gestión centralizada por instituciones especializadas que es, como se verá, una de las claves del buen funcionamiento de esta política y que requiere pocos recursos. Las medidas se orientarían a coordinar un '*mercado privado para alquiler público'* por las AAPP a un precio por debajo del mercado y la asignación a los hogares necesitados desde las propias administraciones.

[103] En el documento DT_1 se reconstruyeron los ciclos de edificación desde la década de los sesenta para la CV, al igual que los ciclos de precios. En los primeros, se observan las dos grandes fases edificatorias privadas y la fase de edificación pública a la que pertenecen la mayor parte de unidades existentes en el parque público, que se desarrolló entre 1965 y 1981.

La *tercera vía* sería la construcción de nuevas unidades. Esta vía es poco realista en un entorno de reducción presupuestaria aunque, sin embargo, sigue siendo aplicada de forma relevante en países como Holanda y el Reino Unido, donde las 'building societies' renuevan el parque de viviendas públicas cada década con construcción de unidades nuevas y venta, reposición o rehabilitación de las más antiguas. En el resto de los países, la tendencia es similar, ya que las AAPP han dejado de financiar la construcción de vivienda social y la financiación ahora se proporciona a través de diferentes actores. De forma paralela, también se ha ido privatizando el stock existente (en un proceso muy llamativo en los países del Este de Europa, pero nada irrelevante en países como el Reino Unido, Holanda y algunos países nórdicos).

Hay acuerdo en que es necesario adaptar las fórmulas de financiación de la vivienda social a las nuevas condiciones del mercado financiero, que sería la *cuarta vía* de intervención. El esquema financiero debe considerar que la vivienda social es un bien de ciclo de vida largo, que puede llegar a durar (dependiendo de su calidad) más de cien años. Por ello, es necesario adaptar la financiación a sus cuatro fases en el ciclo de vida, para cada una de las cuales, las necesidades financieras son distintas y han sido claramente identificadas en el informe de la UNECE (2015).

- *La primera es la financiación de vivienda nueva o nueva construcción, para la cual se deben prever ayudas públicas, subsidios, créditos públicos para los constructores u otra figura ya utilizada en algunos países de forma intensa.*
- *La segunda sería el mantenimiento de la vivienda, fase para la cual se requieren subsidios sociales o para la vivienda.*
- *La tercera fase está determinada por el momento en que haya que rehabilitar la vivienda, para la cual es recomendable diseñar programas especiales de regeneración con fondos públicos o finalistas, como por ejemplo, financiación para la renovación energética.*
- *La última implica el proceso de demolición cuando la vivienda ha llegado al final de su vida, para el cual sería necesario el diseño de programas de regeneración con financiación estatal. (UNECE, 2015:64[104])*

La *quinta vía*, que no ha sido explotada en el mercado español, es la participación de la iniciativa privada en la construcción y gestión de la vivienda pública con este fin. Esta posibilidad es compleja y requeriría de sistemas de financiación específicos (como solicita la UNECE) y de gestión eficientes que facilitase una iniciativa de colaboración público-privada.

[104] UNECE (2015), Social Housing in UNECE region. Models, Trends and Challenges. United Nations Economic Commission for Europe

Una fórmula que se adaptaría a este objetivo como figura legal, sería las SOCIMIS españolas, o REITs en el mundo internacional. Hay países que han adaptado la regulación de sus REITs para cubrir la necesidad de construcción de vivienda pública (Uruguay y Colombia), definiendo la figura y enviando, así, un incentivo de mercado a la nueva edificación con objetivos sociales. Las sociedades público-privadas que colaboran en el Reino Unido y los Países Bajos muestran un buen funcionamiento y, sobre todo, demuestran la existencia de un nicho de mercado para esta fórmula, mediante la cual las sociedades (sin ánimo de lucro) podrían gestionar las viviendas con alquileres sociales, sometidos a la fijación de los alquileres bajo la normativa pública, y llevar a cabo iniciativas de construcción de nuevas unidades.

Una de las razones por las que son preferibles las medidas sobre la oferta que aquellas sobre la demanda (posteriormente explicadas) son por sus efectos sobre los precios. Como López-García[105](2010) demuestra en sus trabajos, las medidas que tengan como resultado un aumento de la oferta en el mercado residencial ejercerán una menor presión sobre los precios (Taltavull, 2003: 25[106])

### 3. Medidas sobre la demanda

Las medidas sobre la demanda convencionales son aquellas que tienen por objeto mejorar las condiciones de accesibilidad de los hogares mediante ayudas que reduzcan el coste de la vivienda relativo a los ingresos. Estas medidas han sido, tradicionalmente, aplicadas a través de transferencias, bien de una proporción del pago de los intereses del crédito, de la amortización o del alquiler, o bien con ayudas directas al comprador. En el modelo de asignación residual, estas herramientas se centran en transferencias para el pago de complementos al montante de alquiler (o alquiler completo) con cantidades que son proporcionales a los ingresos del hogar, aunque no es una medida generalizada y se conoce poco sobre su forma de asignación y cálculo. Por supuesto, estas medidas se aplican en los casos en que los hogares no ocupan vivienda de propiedad pública, cuyos alquileres son directamente gestionados por las AAPP.

Al igual que en el caso anterior, las actividades de gestión de los beneficiarios, asignación de las viviendas y su control, cobran gran relevancia en las medidas sobre la demanda. La gestión permitiría la asignación ágil y la minimización de unidades vacantes así como la aplicación de medidas para reducir la ocupación ilegal. En este documento no se ha podido

[105] Ver Lopez-García, Miguel Angel (2010), La propuesta de reforma estructural del mercado de vivienda de FEDEA: una evaluación. Revista de Economía Aplicada, 18. Pp153-175

[106] Taltavull de La Paz, Paloma (2003), 'La política de Vivienda en España', en Salinas Jiménez y Alvarez García, El *Gasto Público en la Democracia*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, cap 11

incluir los resultados de la Resolución del 4 de abril de 2017 de la Consellería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio publicada en el diario Oficial el 6.4.2017. La resolución crea el entorno legal para la normalización del uso que, como se ve en el análisis realizado con datos anteriores a esta regulación, es necesario.

Las medidas de incentivo a la demanda suelen tener efectos sobre los precios generales, incrementándolos. Esto ocurre si son masivas, es decir, si afectan a una parte importante de la demanda en el mercado. Un incentivo directo a la demanda (lo suficientemente importante y generalizado como para movilizarla) en un mercado residencial con oferta rígida, elevaría en el corto plazo los precios (Taltavull, 2003:26). Dado que el total de viviendas públicas ofertadas en el mercado (nuevas) es un número muy reducido del total, los efectos sobre los precios pueden no existir (aunque sí aparecerían en casos de concentración espacial de este tipo de viviendas). El peso de este segmento de viviendas es lo suficientemente pequeño como para que los incentivos de demanda no se generalicen a los precios, de manera que el uso de transferencias a los hogares puede resultar, también, una herramienta eficaz que tenga la ventaja de complementar las de oferta y cubrir las necesidades residenciales.

Como estas viviendas son alquiladas, el grueso de medidas sobre la demanda habitual en la política de vivienda, como son los incentivos financieros, no tienen presencia en este grupo.

La combinación de políticas parece ser la herramienta más aceptada. Boate (2009)[107] sostiene que las medidas que se deberían adoptar para la aplicación de una política de vivienda que tuviese el objetivo de **reducir la pobreza**, deben considerar:

•" *Limitar los costes de cobertura de la vivienda, especialmente para los inquilinos.*

- *Los niveles de alquiler en el alquiler del sector privado son una parte cada vez más importante del cuadro de pobreza en vivienda.*

• *Cuidar que se mantengan las viviendas en buenas condiciones en todos los hogares y en todos los tipos de tenencias, como fórmula para tener un stock de calidad que beneficie a los hogares de menores ingresos.*

• *Vigilar el impacto de los recortes de los subsidios a la vivienda sobre los ingresos residuales de los hogares receptores, haciendo seguimiento de su nivel de privación material y su ubicación (en cuanto a las oportunidades de trabajo);*

[107] Boate, K. S. (2009). Public housing as a poverty intervention measure: Examining the usefulness of poverty threshold method as a measure of affordability, the case of Summit County, Ohio (Doctoral dissertation, The University of Akron). Disponible en https://etd.ohiolink.edu/rws_etd/document/get/akron1239045399/inline, acceso el 2 de junio de 2017

• *Aumentar la participación en programas de apoyo a la vivienda*[108] *y de crédito universal, especialmente entre los que trabajan y viven en régimen de alquiler privado, los propietarios de las viviendas y el apoyo a los hogares de mayor edad*."

Este autor, que aborda las relaciones bidireccionales entre la vivienda y el empleo, sostiene que una **política de vivienda para aumentar las tasas de empleo** debe considerar:

• Construir viviendas para aumentar la oferta de vivienda y crear empleos;

• Construir nuevas viviendas accesibles (públicas) en zonas con mercados de trabajo competitivos;

• Aplicar medidas para mantener rentas bajas[109];

• Dar prioridad a las tenencias de bajo coste para las personas con bajos salarios o ingresos reducidos, es decir, el impulso del alquiler subvencionado;

• El fomento de una mayor participación en los planes de ayuda a la vivienda y acceso al crédito;

• Extender la aplicación de los planes de ayuda a los hogares propietarios de viviendas con ingresos bajos;

• Apoyar a las autoridades locales en el diseño de los sistemas de apoyo a la vivienda, extender su ámbito de intervención con nuevas medidas, como la fiscal;

• Desarrollar la comprensión sobre cómo las trampas de pobreza y empleo varían por área geográfica y por nivel de renta, y cómo interactúan con los salarios locales, de manera que se identifique mejor a los individuos u hogares que mejor respondan a los incentivos de política.

El listado de medidas de intervención deja patente que la propuesta de medidas de política **debería ir acompañada de un sistema de monitorización y seguimiento de hogares** y del **efecto de las ayudas con** el fin de garantizar su eficiencia, por un lado, y de identificar la potencial aparición de nuevas situaciones que requieran de intervención.

[108] El autor habla del 'Beneficio de Vivienda (y Crédito Universal)', como programas concretos.

[109] En este caso, el autor hace referencia a una política de control de alquileres u otra herramienta que consiga detener el crecimiento de las rentas. Esta es una política controvertida y que se está debatiendo ampliamente en Europa tras la crisis económica. Una vía para mantener las rentas de alquiler sin crecimientos elevados es la aplicación de medidas para aumentar la oferta, que es la que menos impacto sobre el mercado tiene en el largo plazo.

### 4. El gasto en vivienda de las AAPP[110]

Por último, en este apartado se aborda la situación de los recursos existentes para llevar a cabo potenciales políticas de vivienda. En el documento DT_7 se evaluó los presupuestos y liquidaciones de los gastos en vivienda y urbanismo llevados a cabo por las corporaciones locales, Ayuntamientos y Diputaciones. Las conclusiones que se extraían eran:

1.- En la Comunitat Valenciana, el gasto público en vivienda y urbanismo tuvo un crecimiento lento hasta el año 2009, en que experimentó un pico derivado del aumento de transferencias a los Entes Locales derivadas del Plan E, que fueron destinados fundamentalmente a esta partida. El crecimiento que se produjo en la primera fase revirtió en los años posteriores al shock hasta mínimos históricos. Los gastos generales del presupuesto de la Generalitat Valenciana en 'Accesibilidad a la Vivienda y Promoción de la Edificación' aumentaron en los últimos años analizados, pero no así los de los Entes Locales, que se han estancado en los mínimos post-crisis.

2.- En cuanto a cifras presupuestarias:

- Del gasto total en vivienda y urbanismo, las tres partidas a las que se destinaban los recursos eran inversiones, gastos corrientes y personal, con pequeñas transferencias de capital y corrientes.
- Los gastos en vivienda oscilaban alrededor de 600 millones de euros por año en el conjunto de los Entes Locales en la Comunitat Valenciana y de 180 millones en los presupuestos de la Generalitat Valenciana según las contabilidades analizadas, con una aceleración durante los primeros años de la crisis, resultado de la política contra-cíclica que se canalizó a través de los Ayuntamientos. Tras 2009, las cifras de liquidaciones se hunden hasta alrededor de 367 y 100 millones de euros en media respectivamente en 2012 hasta el final del período analizado, por debajo del 50% de la media histórica.

1. La cifra de 600 millones es equivalente a un 0.70% del PIB de la Comunitat Valenciana, valor que cae por debajo del 0.5% en 2011 y se mantiene en el 0.37% en el último año considerado (2014). A todas luces, esta cifra de gasto es lo suficientemente reducida como para constituir, por si misma, una herramienta de política efectiva. El peso de este gasto sobre los VAB provinciales respectivos es 0,65% en Valencia, 0,6% en Alicante, 0,45% en Castellón y 0,005% en las Diputaciones (computando el PIB de la CV), y un 0,15-

[110] El análisis completo se encuentra en el documento DT-7 del anexo

0,24% en el caso de los gastos de la GV, todo ello con anterioridad al comienzo de la fase más grave de la crisis. Desde 2010 estas tasas (tanto la participación en el gasto como la proporción sobre el PIB del gasto en vivienda) caen hasta la mitad de los valores mencionados[111], con 2012 siendo un año en que la GV no ejecutó gastos en esta partida. Además,

- Todos los Ayuntamientos vieron reducir los montantes de ingresos para este tipo de gasto (y los sociales en general), mientras que los de las Diputaciones simplemente desaparecieron, con gasto cero en 2014.
- Valencia y Castellón presentan una evolución más estable del gasto en vivienda y urbanismo/gasto social que Alicante.

Como se observa, las cifras de gasto en vivienda a cargo de las instituciones distintas al gobierno regional, que tienen la responsabilidad de aplicar el '*Modelo de asignación residual'* son mínimas, lo que se explica por una falta severa de recursos para cumplir los objetivos de cobertura residencial a este nivel. Destacan entre estos datos, el crecimiento positivo de la provincia de Castellón, que mantuvo un gasto en vivienda equilibrado, no exento de caídas.

Por su parte, en la ratio que relaciona el gasto en vivienda y urbanismo con el gasto total, destacan la evolución en Valencia y Castellón, siendo la primera provincia la que mayor caída sufre, y la segunda la más estable. En términos relativos, el total de gasto en vivienda y urbanismo supone alrededor del 13% del total de gastos ejecutados por los Entes Locales (13%-14% en los de Alicante y Castellón y un 16,5% en los de Valencia), y un 1,4%-2% en el caso de los gastos directos de la Generalitat Valenciana.

3.- Si el análisis se realiza diferenciando las variables contables, se puede ver en que partidas se concentra el gasto público en vivienda. En el caso de la Generalitat Valenciana, el grueso del gasto se realiza en transferencias de capital e inversiones reales, lo que muestra cómo las intervenciones de la política de vivienda (general) se realizan a través de la creación de capital, es decir, edificación de viviendas VPO y posiblemente rehabilitación. En el caso de los Entes Locales, se destinan los gastos principalmente a Inversiones reales, Gastos corrientes en bienes y servicios y a Gastos en Personal, lo que es consistente con la actividad de gestión y de mantenimiento del parque; prácticamente no se computan cantidades relevantes en concepto de

[111] Es necesario recordar que la composición del gasto en 'Vivienda y Urbanismo' en el caso de la contabilización de los Entes Locales, y la de 'Accesibilidad a la vivienda y promoción de la edificación' en el caso de la contabilización de la Generalitat Valenciana, pueden no ser homogénea y, por tanto, incluir diferentes partidas que las haga no comparables. No obstante, no hay información que permita identificar las diferencias más allá de las mencionadas en el anexo.

transferencias corrientes (que computarían las transferencias a hogares para la cobertura de los gastos en vivienda teóricamente). El destino de estos gastos es muy similar en los Ayuntamientos de las tres provincias. Sólo a final del período, y tras la fase más dura de la crisis, las transferencias corrientes aumentan algo en la provincia de Valencia. En el caso de las Diputaciones, las partidas de gasto fundamentales son los gastos de personal y gastos corrientes, con algún protagonismo de las transferencias de capital en algún año y con una cifra marginal pero sistemática dedicada a transferencias corrientes en el grupo de gasto en vivienda.

A partir de 2010, caen todas las partidas contables debido a la reducción drástica de los presupuestos públicos derivada de la aplicación de la política de austeridad. En algunos casos, los gastos prácticamente desaparecen, como en las Diputaciones desde 2011 y en la GV en 2012, mostrando que **esta partida ha servido para realizar el ajuste interno en las instituciones públicas.** En los Ayuntamientos de las provincias, el gasto en vivienda y urbanismo se mantiene, reducido, a niveles equivalentes a la mitad de los años anteriores, aunque, como tónica general, las partidas de Gasto en personal y de Gastos corrientes no se reducen a mínimos debido (presumiblemente) a que hay algunos gastos de personal y corrientes, que son fijos, posiblemente asociado a determinadas remuneraciones fijas por puestos de trabajo relacionados con la gestión y mantenimiento de las viviendas protegidas.

Todas estas interpretaciones de los datos dirigen la atención a la labor inversora en vivienda de las instituciones. No hay información que permita saber si la inversión es directamente en vivienda o en alguna otra partida de urbanismo (lo que modificaría estas conclusiones). Se supone aquí que las cifras de inversión van destinadas al apoyo a la promoción de vivienda pública (VPO), en el caso de los gastos de la GV, y a la rehabilitación y quizás, algo de construcción de vivienda pública (social) nueva en el caso de los Entes locales. La i**nversión y la gestión del parque acaparan las pequeñas cifras de gasto que se han podido observar desde las liquidaciones de los presupuesto**s.

4.- Se echa en falta el montante destinado a las transferencias a hogares (ayuda a la demanda) para complementar el pago del coste de sus viviendas. Prácticamente son inexistentes en las liquidaciones de los Entes Locales (salvo en el caso de las Diputaciones) y son muy pequeñas en el caso de la GV (a pesar de que la ayuda a la demanda es una de las principales herramientas de la Política de Vivienda) en las partidas asociadas a vivienda. Es posible que estas transferencias se encuentren contabilizadas en otras partidas de gasto (como el social), pero no se puede, en este informe, identificar si existen o no. Sería deseable poder tener esa información,

en el caso de que existan las transferencias. Si no las hay, las cifras aquí evaluadas son la totalidad del esfuerzo de las AAPP en el apoyo a los hogares para cubrir sus necesidades residenciales. En el caso del gasto de la GV, el exiguo gasto en transferencias puede no ser indicativo de la política aplicada ya que los fondos del presupuesto estatal pueden haber cubierto esta parte del gasto.

5.- Ha habido una ausencia de intervención de esta política durante la crisis. Es sorprendente el recorte realizado en esta partida entre 2010 y 2014, justo en una fase en que la crisis impacta duramente sobre los hogares que ven difícil el atender a los pagos por viviendas o las pierden, y las necesidades afloran en toda su crudeza. Se podría decir que las situaciones extremas vividas no han sido identificadas por las instituciones ni paliadas con una política pública que haya reaccionado a medida que los problemas se producían si no al contrario, la política se retira de aquellas áreas donde las necesidades aparecen de forma súbita y severa. Posiblemente, la falta de evidencia anterior sobre la desprotección residencial y la lentitud en la reacción del sector público ante la severidad de esta crisis, esté detrás de este hecho.

En cualquier caso, las cantidades destinadas a la cobertura de las necesidades residenciales han sido pequeñas en la Comunitat Valenciana. La dotación de un mayor volumen de recursos, la definición de áreas expertas en gestión inmobiliaria y de grupos sociales, y la ampliación de información sobre viviendas y hogares, son las medidas urgentes que habría que aplicar para (1) gestionar con propiedad este aspecto de las necesidades humanas y (2) garantizar una gestión más eficiente que pueda prevenir los desajustes que se puedan generar como consecuencia de la evolución económica.

# VIII.- Conclusiones

## VIII.- Conclusiones

En el presente informe se ha abordado la cuestión relacionada con la vivienda pública en la Comunitat Valenciana y el alcance que tiene para la resolución de los problemas de vivienda. Este objetivo da la oportunidad de analizar en profundidad el problema de la pobreza en vivienda con una visión amplia en sus distintas vertientes, como son el alcance del efecto de la vivienda como generador de situaciones de pobreza y privación, la fórmula de acceso a la vivienda en la Comunitat Valenciana, y el efecto de los cambios en las condiciones económicas del mercado residencial para facilitar el acceso residencial.

El trabajo viene motivado por una situación que se considera excepcional, como ha sido el enorme impacto que la crisis económica ha tenido en la población a través del mercado de vivienda. No se recordaba una situación similar en la que, de manera súbita, un número elevado y creciente de hogares perdiesen su vivienda y en que el este mercado se hiciese inaccesible, como ha ocurrido desde 2010. Tras décadas de condiciones favorables para tener una vivienda, como se sugiere en el análisis, los cambios económicos que acaecieron desde 2007 hicieron perder las viviendas a un número importante de hogares que pasaron de la propiedad al alquiler, o a utilizar viviendas cedidas gratuitamente. A la vez que esto ocurría, las promociones de viviendas públicas (y privadas) quedaban sin demandantes por falta de crédito (primero) y por una creciente incertidumbre económica (después), con lo que cerraban, completamente terminadas, y quedaban en las carteras de instituciones financieras o fondos de inversión, sin uso. El resultado ha sido un período de varios años de gran sufrimiento de la población, esfuerzos extraordinarios para mantener los niveles de vida plasmados en una severa reducción de gasto en consumos básicos (incluida la alimentación), aumento de la pobreza, pérdida de vivienda, y un trabajo callado por parte de las AAPP y de las asociaciones evitando el aumento de los hogares sin techo o la creación de áreas de infravivienda.

No hay información estadística que permita observar estos fenómenos de manera que pueda hacer reaccionar a las autoridades públicas con medidas de política. Esta es quizás una de las razones de la inacción pública en este sector. Además, los fundamentos de esta situación son económicos y podrían repetirse en el futuro, por lo que el análisis de los aspectos de demanda de viviendas, la estructura existente y la exposición de la población, son fundamentales para poder establecer medidas que garanticen cierto margen de actuación si sobreviene otro desastre económico como el experimentado entre 2010 y 2014.

La falta de información con detalle territorial justifica que este trabajo desarrolle apartados de análisis histórico (reconstruyendo los ciclos de edificación públicos y privados y los de precios de vivienda) y de análisis de renta y pobreza, dado que han sido la base '*sine qua non'* para poder realizar las estimaciones de pobreza en vivienda y llegar a una evaluación con un nivel de detalle inexistente en análisis previos.

Este trabajo aborda el estudio de una parte de la política de viviendas, lo que la UNECE (2015) define como '*el Modelo de Asignación Residual'*, que consiste en el conjunto de medidas destinadas a garantizar el derecho a la vivienda a la parte más vulnerable de la población, normalmente en situaciones límite de pobreza y que deben cumplir unos criterios de selección fijados. Este es el componente de menor dimensión (en términos de recursos y de actuaciones) de la política de vivienda, pero con gran relevancia en términos de garantías sociales y erradicación de la pobreza extrema. Es normalmente gestionado (en la Comunitat Valenciana) por las corporaciones y Ayuntamientos, y generalmente con muy pocos recursos. La gran parte de la política de viviendas se corresponde con las medidas de acceso general al mercado, orientada a garantizar el derecho a la vivienda a través de (como en casi todos los Estados desarrollados) la asignación de una vivienda pública a través del mercado con cierto apoyo público para aquellos hogares que no cumplan del todo los requerimientos económicos del mercado.

Con este objetivo, el trabajo ha seguido distintas fases. En primer lugar, se ha evaluado el parque público de viviendas (se entiende en este trabajo por 'público' al parque de propiedad pública y gestionado por las AAPP con fines sociales de cobertura básica de necesidades) existente en la Comunitat Valenciana y sus áreas. Para ello se ha utilizado la información procedente del EIGE y de algunos Ayuntamientos que respondieron a la encuesta preparada a este efecto. Se identificó información que podría mostrar el parque de viviendas públicas realmente existente (ya que no está censado de forma específica bajo esta definición), lo que permitió cuantificar que existen alrededor de 65 mil unidades en la Comunitat Valenciana, con un 94% de ocupación (por hogares de forma permanente) y un remanente del 4%-5% (entre vacías, unidades para rehabilitar y unidades para recuperar) que son efectivamente utilizables para cubrir necesidades súbitas de vivienda. Esto da una cifra de alrededor de 3000 viviendas para la Comunitat Valenciana, posiblemente insuficiente para cubrir las necesidades de vivienda principal que se siguen produciendo como resultado de la continuación de los procesos de lanzamiento de los hogares de sus viviendas y los mayores niveles de pobreza resultantes de la crisis.

El alcance de los problemas de pobreza en vivienda ha sido analizado mediante el cálculo de los indicadores que la literatura económica muestra. Son tres los ratios calculados y uno más que se deriva en este trabajo (ratio crédito-valor, ratio de accesibilidad, ratio de *housing stress* y el índice de accesibilidad máximo) que se aplican para calcular los valores de referencia en las situaciones de primer acceso (situación ex – ante) y en el caso de los hogares que ya disponen de una vivienda y sus pagos pueden derivar en problemas de pobreza (situación ex – post). En este último caso, los ratios miden las potenciales situaciones de privación residencial completa que se puedan dar en el caso de cambios en las condiciones económicas. La combinación de estos ratios da una panorámica amplia de los problemas de vivienda en la Comunitat Valenciana, sus provincias y sus áreas geográficas (clasificadas en capitales, áreas metropolitanas, costa e interior).

El trabajo ha calculado de forma precisa la proporción de población que se encuentra en riesgo en el mercado, aunque no ha sido posible realizar una predicción de aquellos hogares de nueva entrada que no cumplen las condiciones para el acceso. Por otro lado, los análisis de los demandantes potenciales llegan a un nivel de detalle regional importante, identificando las situaciones diferenciales por provincias y entre las capitales, costa, interior y áreas metropolitanas.

Como parte del análisis de los ratios de pobreza en vivienda, se ha estudiado y cuantificado la pobreza y las líneas de pobreza en la Comunitat Valenciana. Si bien no eran el objetivo fundamental de este trabajo, si eran un paso necesario para calcular algunos de los indicadores de demanda. Adicionalmente, se han estimado los ciclos históricos de precios y edificación pública y privada, desde la década de los sesenta, recuperando los ciclos completos para las provincias de la CV, lo que ha dado una visión del origen del parque público de viviendas.

El análisis de pobreza en vivienda aborda las fórmulas de tenencia y, especialmente, aquellas que determinan los hogares que no tienen pagos y los que si lo tienen, por razones de vivienda. Esta distinción es especialmente relevante para este trabajo, ya que los hogares sin pagos por viviendas se considera que han tenido una barrera de protección ante la extrema pobreza (que sería el caso de un hogar 'sin techo') plasmada en un menor coste de la vida que cubrir (al no tener pagos por vivienda) en el caso de pérdida completa de ingresos. La segmentación inicial una vez se identificó la línea de pobreza, mostraba un número relevante de hogares pobres que son propietarios de sus viviendas sin pagos pendientes. También indicaba que aquellos hogares con pagos por vivienda eran un 40.4% del total en media del período, de

manera que este es el público objetivo del análisis de pobreza en vivienda. El resto tiene una probabilidad nula de caer en la pobreza por razones de la vivienda. Las diferencias regionales en todos estos ratios muestran una mayor pobreza en Alicante pero un elevado shock de la crisis sobre Castellón según todos los indicadores analizados.

Se dedican dos secciones para abordar una estimación de la demanda que ha sido resuelta por el mercado, sus condiciones económicas y sus características, además de una segunda sección donde se concilian los resultados entre oferta de viviendas públicas y demanda potencial de las mismas. El análisis en detalle de los ratios refleja una cifra de 7100 hogares que se encuentran (en 2015) en el límite de pobreza en vivienda y que, ante cualquier cambio negativo en las condiciones económicas, podrían requerir de apoyo público de inmediato, frente a una disponibilidad de 3500 viviendas. La localización de ambos es diferente en el territorio, lo que plantea una dificultad más para alcanzar cierto equilibrio en la actuación.

El trabajo describe, en la sección VI, las características de los hogares pobres. Este análisis se ha realizado para identificar la tipología de hogar con mayor probabilidad de necesitar ayuda. La descripción utiliza, al igual que las secciones que abordan la demanda, la Encuesta de Condiciones de Vida con una explotación específica para la Comunitat Valenciana. No ha sido posible encontrar información real sobre los ocupantes de las viviendas públicas, por lo que la aproximación de estos datos para la identificación de los hogares pobres ha sido una solución para conocer algo más de sus perfiles.

Por último, este informe propone medidas de política de vivienda para desarrollar la vivienda pública. Teniendo en cuenta que el gasto de las AAPP locales en este segmento, menor de un 0.4% del PIB valenciano, la definición de herramientas de intervención es complicada sin un aumento de los recursos. Se han aportado ideas abiertas sobre posibilidades de actuación y definición de las medidas precisas adaptando a la realidad valenciana las que se observan en otros países. La colaboración con instituciones privadas parece ser la más idónea en un entorno de reducción de presupuestos públicos. La definición de nuevas fórmulas de gestión de esos parques es la idea más poderosa: es necesario desarrollar instituciones o sociedades que gestionen los parques en una acción paritaria con las administraciones sociales. Es también, necesario desarrollar sistemas específicos de financiación para la construcción de viviendas públicas nuevas o la rehabilitación de las existentes. También es necesario normalizar la regulación de las unidades públicas cuyas promociones se encuentran cerradas y vacías, que, por normativa o condiciones regulatorias, no pueden ser utilizadas para los fines de cobertura pública.

## Referencias

La mayor parte de las referencias bibliográficas se encuentra en cada uno de los informes temáticos. En este documento, se ha decidido referenciar a pie de página o en los cuadros, tablas y gráficos, los trabajos que se citan.

## RECOMENDACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

Como resultado de la investigación realizada en el marco de la queja de oficio nº 2/2016 (expediente 201600306), y al amparo de lo dispuesto en el art. 29.1 de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, reguladora de esta institución, consideramos oportuno concluir el presente estudio sobre la situación de la vivienda pública en la Comunitat Valenciana con las siguientes recomendaciones, que trasladamos a la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio para su estudio, valoración y adopción, dentro del ámbito competencial que le corresponde de acuerdo con la legislación vigente y con la finalidad de perfeccionar el sistema de tutela del derecho a una vivienda digna.

**PRIMERA.** Adoptar, en el ámbito de sus competencias, las medidas que resulten precisas para que, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana, los presupuestos de la Generalitat contemplen «*las dotaciones apropiadas para asegurar la efectividad del derecho a la vivienda asequible, digna y adecuada y el buen funcionamiento del servicio de interés general vinculado, que garantiza el disfrute del derecho a la vivienda en un plazo razonable en el marco de un servicio de calidad*».

**SEGUNDA.** Incrementar el parque de vivienda pública en alquiler, en cuantía suficiente para atender las necesidades de vivienda de la ciudadanía valenciana que manifiesten una situación de pobreza en vivienda, especialmente en aquellas zonas geográficas donde se aprecie una especial acumulación de la demanda, garantizándose en su construcción el respeto a la normativa vigente.

**TERCERA.** Impulsar, con la finalidad de cumplir este objetivo, la puesta en marcha de los estudios que resulten precisos para tener un conocimiento, una información y unos datos fiables sobre la demanda real de vivienda pública de la sociedad valenciana, las características de los hogares pobres, demandantes de vivienda (composición, ingresos, necesidades habitacionales…), así como la ubicación geográfica en la que se sitúa esta demanda.

**CUARTA.** En el mismo sentido, adoptar las medidas que resulten necesarias para, en el sentido expuesto en el presente Informe especial, conocer y caracterizar la demanda potencial de vivienda de aquellos hogares que, sin estar situados por debajo de la línea de pobreza, pueden convertirse en hogares demandantes de vivienda en el futuro, especialmente en los casos de ciclos económicos adversos, obteniendo con ello un conocimiento y estadística útil para el diseño y ejecución de las políticas de vivienda.

**QUINTA.** Diseñar, en el ámbito de sus competencias y en coordinación directa con las demás administraciones competentes, programas de acompañamiento social de los adjudicatarios de vivienda pública, que permitan abordar la situación de pobreza que padece el hogar demandante en vivienda de una manera integral (inserción social, laboral, sanitaria, asunción de pagos asociados a la vivienda, etc.) contribuyendo con ello a la necesaria vinculación y coordinación de la política de vivienda pública con las políticas sociales en materia de intervención frente a la pobreza.

**SEXTA.** Impulsar la creación y existencia de recursos de emergencia en materia de vivienda, que permitan la actuación inmediata en los casos de pérdida de vivienda, temporal mientras se exploran otras actuaciones más estables (en especial, la adjudicación de una vivienda pública) con los miembros del hogar afectado.

**SÉPTIMA.** En el caso de las viviendas adjudicadas en régimen de alquiler, impulsar la adopción de medidas de carácter económico que alivien el esfuerzo para mantenerse en la vivienda por las personas arrendatarias que, por circunstancias sobrevenidas, no puedan hacer frente a sus obligaciones (renta, deuda contraída por suministros de agua, luz, etc., gastos de comunidad…).

**OCTAVA.** Reforzar los registros de vivienda pública de la Comunitat Valenciana, que permita conocer con precisión qué viviendas integran el parque público de vivienda, cuál es su ubicación geográfica y cuál es el estado preciso de ocupación de las mismas y de habitabilidad. Los registros de vivienda pública constituirían un Censo de Viviendas públicas que permitiría tomar decisiones de construcción y asignación con mayor precisión y equidad.

En este sentido, adoptar las medidas precisas para que dichos registros sean públicos y accesibles para el conocimiento de la ciudadanía valenciana.

**NOVENA.** A los efectos del cumplimiento de la recomendación anterior, impulsar un sistema de inspección en materia de vivienda pública, adecuadamente dotados de medios personales y materiales, con capacidad para desarrollar una inspección que sea planificada.

**DÉCIMA.** Adoptar las medidas que resulten precisas para, a partir de los datos que arroje dicho registro, identificar las viviendas públicas vacías, realizando un inventario exhaustivo y dinámico de las mismas e impulsando la realización de las actuaciones necesarias para, en el menor tiempo posible, reintegrar dicha vivienda al sistema de adjudicación a los hogares demandantes de vivienda.

**UNDÉCIMA.** Adoptar las medidas que resulten precisas para, a partir de los datos que arroje dicho registro, identificar las viviendas que se encuentren en una situación de ocupación ilegal, realizando un inventario exhaustivo y dinámico de las mismas e impulsando la realización de las actuaciones necesarias para, en el menor tiempo posible, reintegrar dicha vivienda al sistema de adjudicación de los hogares demandantes de vivienda.

**DUODÉCIMA.** Continuar adoptando las medidas que resulten necesarias para mantener las viviendas pertenecientes al parque público de vivienda en unas adecuadas condiciones de seguridad, ornato y habilidad, que contribuyan a la satisfacción del disfrute del derecho a una vivienda digna.

**DÉCIMOTERCERA.** Continuar impulsando programas de rehabilitación de áreas urbanas necesitadas de una actuación de regeneración, con la finalidad de que las viviendas que las integren recuperen su condición de dignas o, en su caso, se mantengan en unas adecuadas condiciones de uso y disfrute.

**DÉCIMOCUARTA.** Adoptar las medidas que resulten pertinentes para poner en funcionamiento el sistema de ayudas al alquiler previstas por la Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana (LFSV) y proceder al abono de las mismas a las ciudadanas y ciudadanos a quienes no se les pueda

adjudicar una vivienda pública, por insuficiencia del parque público de vivienda de la Generalitat.

**DÉCIMOQUINTA.** A los efectos de lo prevenido en el artículo 2 de la citada LFSV, impulsar las actuaciones que resulten precisas para, en el marco de la RED ALQUILA o del sistema que se estime conveniente en el ejercicio de sus competencias y, en especial, a los efectos previstos en los artículos 24 y ss. de la citada norma, movilizar viviendas libres susceptibles de servir, en régimen de alquiler, a la satisfacción del derecho a la vivienda de la ciudadanía valenciana.

Es preciso tener en cuenta en relación con las dos últimas recomendaciones efectuadas, no obstante, que la transferencia de fondos para el pago del alquiler de viviendas de mercado tiene efectos finales sobre el precio de alquiler de mercado (normalmente elevándolo si el volumen de transferencias es relevante). Por ello, hay que tener presente que es más eficiente la gestión directa frente a la indirecta a través de subvenciones, como puede ser la política basada en la creación de un fondo de viviendas sociales que dé entrada en su seno a viviendas públicas y privadas, gestionadas por las administraciones públicas.

**DÉCIMOSEXTA.** A los efectos de dotar de una mejor sistemática a la normativa vigente en materia de vivienda y, gracias a ello, un mayor y más sencillo conocimiento de la misma por parte de la ciudadanía valenciana, impulse –de acuerdo con lo prevenido en la Disposición Final Primera y Segunda de la LFSV- la refundición de «*los contenidos de esta ley con la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Generalitat, de la vivienda de la Comunidad Valenciana y resto de disposiciones normativas con rango de ley en materia de vivienda que puedan estar actualmente en vigor, así como que proceda a regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos*» y la aprobación de «*cuantas disposiciones sean necesarias para la ejecución y desarrollo de lo establecido en esta ley*».

# ANEXO.

# Listado de documentos de trabajo

# ANEXO. Listado de documentos

DT_1. Los ciclos de vivienda pública y los precios en la Comunitat Valenciana 219

DT_2. Informe sobre pobreza y pobreza en vivienda. Análisis general agregado y para la Comunitat Valenciana 251

DT_3. Informe general, metodología y base de datos 325

DT_4. Informe sobre Renta, distribución de la renta y pobreza 343

DT_5. Informe sobre Pobreza en vivienda 415

DT_6. Pobreza energética en la Comunitat Valenciana 467

DT_7. El gasto público asociado a la vivienda en la Comunitat Valenciana 497

DT_8. Análisis del Censo de viviendas públicas en la Comunitat Valenciana. El stock disponible y evaluación del censo 543

DT_9. La vivienda pública en Europa. Un resumen 579

*Estudio sobre la situación de la vivienda pública en la Comunitat Valenciana*

**DT-1.**

# Los ciclos de vivienda pública y los precios en la Comunitat Valenciana

**Autora: Paloma Taltavull**
**Contribuye: Ana María Martínez**

## Índice

Introducción 223
1.- Historia de los ciclos de edificación y precios en España 224
2.- Estimaciones de las series 231
2.1.- Los ciclos de edificación residencial en la Comunitat Valenciana 231
3.- Los ciclos de precios residenciales en la Comunitat Valenciana. Series históricas 239
- Alicante 241
- Castellón 244
- Valencia 246
4.- Conclusiones 247
Referencias 250

## Introducción

La evolución del ciclo de edificación en la mayor parte de las regiones españolas, es un aspecto muy desconocido de los análisis de vivienda. Una parte importante de la percepción de los efectos destructivos sobre el mercado residencial de la crisis económica, y de su concepción como crisis única o como gran burbuja especulativa, es el amplio desconocimiento de la historia del stock residencial español y de sus fases.

Los trabajos hechos para España[1] muestran cómo durante los últimos cincuenta años (desde la década de los sesenta del siglo pasado), la economía española ha experimentado dos grandes ciclos de edificación, el primero asociado al arranque del desarrollo económico tras la época de la autarquía, entre las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX, y el segundo el que se produce desde inicios del siglo XXI, tras la recuperación del período de recesión, y ligado al fuerte crecimiento económico español. Se conoce mejor el segundo por el mayor detalle estadístico, pero también por el seguimiento que se ha realizado a los precios residenciales y su papel en el supuesto 'estallido de la burbuja inmobiliaria' que ha sido acusado como responsable del debacle en la edificación. Es creído que el aumento en los precios ha sido máximo en este período, pero con este indicador ocurre lo mismo que con el ciclo de edificación: no hay referencias anteriores que permitan analizar si los hechos de las últimas décadas son únicos en la historia económica de España.

En ambos ciclos, el papel que han tenido las viviendas públicas ha sido muy diferente, y poco conocido en la medida en que estas viviendas se han diluido en el stock total, y desaparecido del control o la vigilancia pública siguiendo la regulación vigente. Lo que se observa si se traza el peso de las viviendas con ayuda pública que se construyen en España (en la última década y media) es una proporción decreciente, cada vez más pequeña, de unidades residenciales de iniciativa institucional. Por su parte, tampoco se sabe mucho del papel de los precios en ambos ciclos y cómo pudieron afectar a la accesibilidad y a la disponibilidad de vivienda como para justificar la intervención pública.

[1] Ver las distintas ediciones del manual de Lecciones de Economía Española, donde en su capítulo sobre el sector de la construcción, muestra los ciclos de edificación. García Delgado y Myro (coord.) (2015).

En este trabajo se ha querido dar mayor luz al peso de ambos ciclos de edificación en la Comunitat Valenciana e indagar la parte de ellos que se correspondían con viviendas que se han construido con iniciativa pública. Para ello, se han extraído los registros de viviendas del Ministerio de Fomento[2], en papel con anterioridad a 1995, y se han reconstruido las series para las provincias de la Comunitat Valenciana. No hay datos con mayor desagregación ni con tanta antigüedad, por lo que no es posible realizar el mismo ejercicio para las ciudades o áreas metropolitanas de esta región. Tampoco hay datos mensuales desagregados con anterioridad a 1979, aunque los datos anuales, como a continuación se muestra, son altamente explicativos.

También se ha querido profundizar en el comportamiento de los precios residenciales en el ciclo más antiguo, para lo cual, se han reconstruido las series para cada provincia de la Comunitat Valenciana.

Este documento aborda esta cuestión en los siguientes apartados. En el primero se explica el ciclo global, las fases y las condiciones generales que las explican, el ciclo de viviendas públicas y su desarrolla, al igual que las razones que lo justifican. En el segundo, se aportan los ciclos para la Comunitat Valenciana y sus tres provincias. En el tercero, se aportan las estimaciones del ciclo de precios, siguiendo la metodología de análisis de Taltavull y Juárez (2015), con detalle de las provincias. En el cuarto, se concluye y se debate sobre las relaciones entre los ciclos analizados y reconstruidos.

## 1.- Historia de los ciclos de edificación y precios en España

El reciente ciclo residencial ha sido aparentemente el mayor ciclo expansivo de la oferta de viviendas en nuestra historia si se tiene en cuenta un ritmo edificador (gráfico 1) por encima de las 600.000 viviendas iniciadas por año en el conjunto de la economía española durante el período 2002-2007, pico desde el cual la construcción de viviendas se derrumbó hasta apenas 35 mil unidades iniciadas en 2015. La dureza de este ajuste ha permitido que muchos hablen de un proceso especulativo al reconocer en la fase expansiva del ciclo edificador (de 12 años) una burbuja sin precedentes. Sin embargo, si se observa lo que ocurrió entre los sesenta y setenta, sí parece que ha habido un

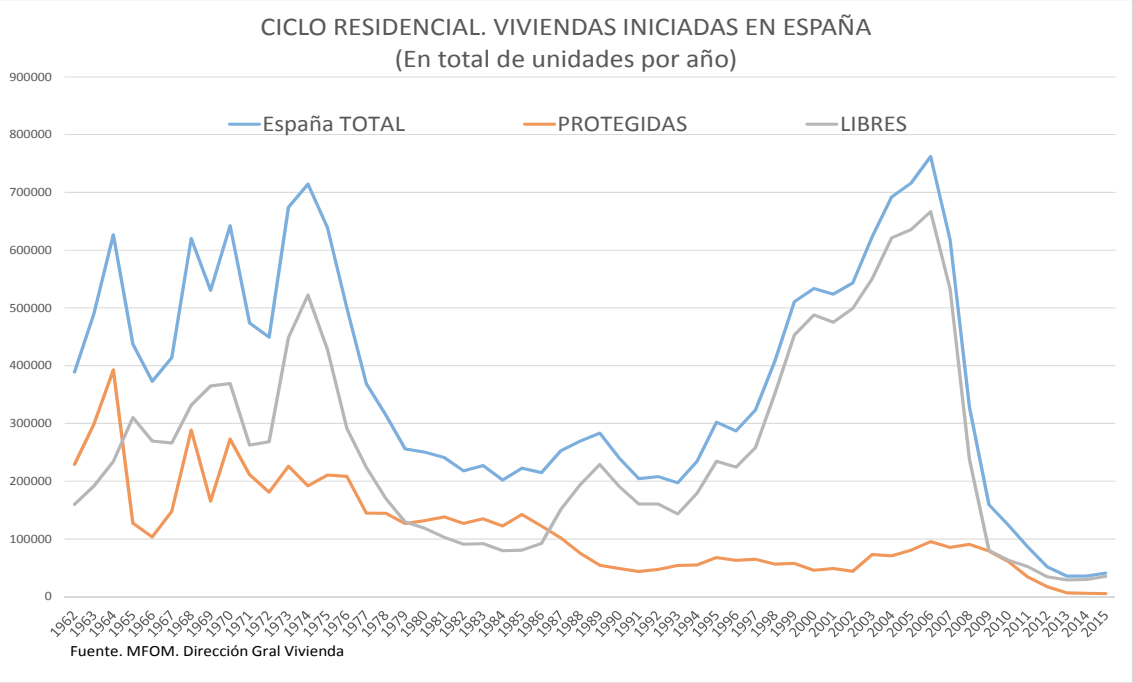
[2] El poder tener la información ha sido gracias a los funcionarios del departamento de estadística del Ministerio de Fomento, DG de la Vivienda, que en el pasado me facilitaron los datos de viviendas iniciadas, terminadas y visadas correspondientes a la década de los sesenta y setenta. Gracias a esa información, se ha podido estimar la serie trimestral que se utiliza en este trabajo.

antecedente. Similares ritmos edificadores y una muy parecida (aunque menos profunda) contracción tuvieron lugar en un período anterior que ocupó prácticamente dos décadas (más largo que el actual), como se observa en el gráfico citado. En ambos casos, la edificación total de viviendas alcanzó máximos históricos con una evolución prolongada, lo que es referente de la existencia de necesidades residenciales, condición necesaria para que se formase un ciclo de largo plazo de oferta (Smith et al, 1988). Ciclos de tan larga duración son referentes de necesidades insatisfechas que se resuelven cuando las condiciones económicas son idóneas para facilitar la edificación. En los dos ciclos que se observan en el gráfico 1, la economía española ha visto acumularse demanda en el mercado y posiblemente, ha podido resolver los problemas de dotación residencial (en el primero de ellos), y también adaptar el mercado de la vivienda a una economía perteneciente a un país desarrollado (en el segundo). Tanto la expansión como el colapso de los ciclos han podido ser generados por las intensas correcciones económicas (tanto en los setenta como en los últimos años) al igual que han podido generar insuficiente crecimiento económico, aumento de la pobreza y la caída en la generación de hogares. Estos sucesos han ocurrido en dos ocasiones durante los últimos cincuenta años, aunque se conoce con certeza en el caso más reciente.

El **ciclo último** (1998-2015) es global y ha sido bien documentado en la mayor parte de los países desarrollados. A pesar de discrepancias en las opiniones de los expertos en similar tono que treinta años atrás, la mayoría de los análisis justifican el fuerte crecimiento en la edificación como la reacción del sector promotor ante la coincidencia en el tiempo de fundamentos de demanda, como son las necesidades residenciales desde la población (demanda potencial), la capacidad de pago y la riqueza, que se amplían con el crecimiento económico y la generación de empleo, y la disponibilidad financiera, ésta última especialmente relevante en los mercados en los que se accede en propiedad. La principal diferencia entre ellos parece que radica en el rol que la vivienda pública ha tenido en cada uno de los grandes ciclos. La evolución de los fundamentos está fuertemente relacionada con la necesidad residencial, su cobertura, y el papel de la edificación pública.

Los fundamentos a los que se hace referencia son, básicamente, las necesidades procedentes de la evolución demográfica, la capacidad de compra de los hogares y la disponibilidad de financiación. Taltavull (2014) lo desarrolla de la siguiente manera.

**Gráfico 1**




Las necesidades residenciales de la población provienen de varias fuentes. En primer lugar, su crecimiento natural (el propio aumento del número de hogares); en segundo lugar, de las necesidades derivadas de la movilidad de la población en el territorio, es decir, de las migraciones. Dado que la población crece siguiendo un ritmo pautado, sólo se justifican saltos drásticos y sostenidos en el proceso edificatorio en presencia de un shock demográfico. Esta es la primera condición que justifica la fase expansiva del último ciclo residencial (1995-2007), cuya fase inicial de crecimiento (1995-2000) se produjo como resultado del acceso al mercado de la demanda local a medida que recuperaba la capacidad de pago (y el empleo), y con una fase de continuación (2001-2007) consecuencia de una entrada de migración extranjera sin precedentes en España que sustituye (continuando el ciclo expansivo residencial) a la demanda decreciente de nuestros jóvenes hogares mencionado (procedentes del *baby boom*). Por su parte, esto también es lo que sucede en la década de los sesenta: con un proceso de crecimiento de la población y una migración interna hacia los centros de desarrollo industrial muy relevante, recogida en un buen número de documentos.

El segundo componente fundamental (el crecimiento económico) también coincide como factor determinante de ambos ciclos. El período 1996-2007 muestra una fase expansiva muy larga donde la economía española aumenta su valor y se moderniza.

Lo mismo se puede decir de la fase de crecimiento conocida como 'el milagro de los sesenta' (1960-1975), en el que la renta y los ingresos por hogar crecieron de forma significativa en solo una década. Ambos procesos están bien documentados al igual que las crisis que los siguieron, y en los dos, la creación de empleo y el aumento de la renta per cápita implican un aumento en la capacidad de pago residencial de los hogares[3].

El tercer componente difiere en ambas fases expansivas si se atiende a las estadísticas disponibles. Está contrastado cómo, desde finales de la década de los noventa, el efecto de la liberalización financiera incrementa sustancialmente la disponibilidad de crédito para las actividades productivas y, entre ellas, para invertir en vivienda influyendo de forma determinante en la evolución de sus precios (Duca, Muelbauer y Murphy, 2011). El flujo financiero para la compra de viviendas ha alcanzado un máximo histórico durante el ciclo más reciente que se analiza aquí, y hay evidencia empírica que sustenta que es uno de los determinantes de la expansión de la edificación en España pero no en otros países (Taltavull y White, 2012). Sin embargo, no hay información que permita afirmar lo mismo para la década de los sesenta.

Por su parte, se observa en el gráfico 1 la relevancia de la edificación de viviendas protegidas durante **el primero** de los dos grandes ciclos. Desde principios de los sesenta, el ciclo de edificación se alimentó de una fuerte presencia de vivienda protegida que superaba al ciclo de vivienda libre hasta mitad de la década, sugiriendo que el primer gran ciclo expansivo residencial fué iniciado por la política pública. Taltavull (2003) explica con detalle el papel que tuvo el Plan de Vivienda 1960-1975. No está estimada la relevancia de la política pública en su papel impulsor del ciclo pero debió ser fundamental desde el momento que aportó los recursos iniciales que permitieron, posteriormente, el desarrollo de un sector edificador que consiguió aumentar, con gran rapidez, la construcción de viviendas: Durante todo el período que va desde estas fechas hasta mediados de los ochenta, la edificación de vivienda protegida es aproximadamente el 50% del total de oferta. Aunque su protagonismo fue mayor durante los primeros quinquenios, lo cierto es que la construcción de viviendas públicas se sumó a las privadas desarrollando lo que ha sido uno de los mayores ciclos de edificación de la historia de España.

[3] Hay dos obras colectivas que resumen con gran detalle la situación de la economía española a principios de los noventa: España Economía y Economía Española de la transición a la democracia, ambas con el profesor García Delgado como director. La crisis reciente está siendo seguida por numerosos documentos y un buen resumen se encuentra en las sucesivas ediciones de Lecciones de Economía Española.

Además, este ciclo presenta un patrón particular que se replicará, aunque a menor nivel, en el siguiente período. Este patrón consiste en un comportamiento contrario de las viviendas iniciadas protegidas al ciclo de las libres, creciendo menos en momentos en que las libres experimentan una expansión. Esta reacción puede ser entendida bajo las reglas de mercado: la evolución de las viviendas libres responde a los impulsos del mercado y de sus determinantes, de manera que durante los períodos de 'boom' la demanda se dirigiría hacia la actividad en edificación libre, desplazando a la pública del mercado. Al contrario debió ocurrir cuando el mercado presenta síntomas de debilidad y las viviendas libres se reducían (ver el período 1979-1986 especialmente) en que las públicas mantienen o aumentan su actividad en respuesta al menor incentivo del mercado, y, suponemos que más importante, a la existencia de fuertes necesidades en el mercado que justificaban la intervención. Desde esta óptica, la edificación pública 'seguiría' de alguna manera los designios del mercado, es decir, reaccionaría complementando la capacidad de dotación del mercado libre. Este aspecto ha sido tratado en Diaz et al (2015) con la conclusión de que la reacción de la construcción de viviendas protegidas ante los impulsos de mercado en las libres, difiere por regiones.

El incentivo a la construcción residencial ha sido, a menudo, una herramienta más de política contra-cíclica, utilizada para minimizar los efectos de la crisis económica sobre el sector de edificación de vivienda libre (apoyando la edificación realizada por los promotores en el mercado) pero también para trasladar los beneficios a la economía de la potencialidad de arrastre de esta actividad.

En el **segundo** de los dos grandes ciclos, se observa una pérdida progresiva de peso de la vivienda pública hasta el final del período. Especialmente a partir de 1986 comienzan las cuatro décadas (desde los ochenta hasta nuestros días) que muestran una retirada progresiva del protagonismo público en la edificación a la par que las viviendas construidas libres alcanzan su máximo nivel de crecimiento, hasta la estabilización de las VPO iniciadas en los menores niveles de la historia durante los noventa. Hay dos momentos en que este ajuste se produce; el primero, con el proceso de desregulación que se sigue en España como resultado de nuestra incorporación a la Comunidad Europea, 1986-1991, período en que se reduce el número de viviendas nuevas impulsadas por la Política de Vivienda hasta estabilizarse en niveles menores al 50% de los del período anterior. La segunda se produce tras el segundo impacto de la gran crisis, con los efectos de la conocida como la 'Crisis de la Deuda' cuya principal reacción se concretó en la

'economía de la austeridad', con una súbita y drástica reducción del gasto público en España. Este shock ha hecho prácticamente desaparecer la edificación pública, tras un repunte en 2009 que trataba de, como en la historia reciente, compensar la extrema debilidad de la edificación de vivienda libre (que se hunde, como se ve en el gráfico, en tan solo dos años). Esta crisis ha sido mucho más severa con este sector que las anteriores, modificando la estructura productiva e imponiendo un reto al futuro de la recuperación.

La 'retirada' de la vivienda pública del ámbito del ciclo de edificación tiene, pues, un origen estructural debido a un cambio en la orientación de la política desde los ochenta basada en el convencimiento de que las necesidades residenciales habían dejado de ser masivas (que afectan a toda la población), es decir, que se había resuelto el '*problema de la vivienda'* en España. Esto habría provocado la concentración de la política pública en actuaciones específicas y no generales, reduciendo el coste total de la intervención y su efecto en términos de número de viviendas iniciadas. De hecho, el cambio de orientación hacia la '*ayuda a la familia*' como demanda final, desde el Plan 1981-83 con subvenciones y ayudas directas pero, principalmente, con el uso de instrumentos financieros, terminó con el apoyo masivo a la construcción, reduciendo el efecto de la política de vivienda sobre el ciclo de edificación agregado, al menos a los niveles conocidos en los sesenta.

Un segundo grupo de explicaciones ligaría la pérdida de peso de la política de Vivienda a la propia evolución del mercado, que, 'de facto', le obligaría a ajustarse a las necesidades reales existentes, en una suerte de coordinación de las iniciativas públicas con los incentivos de mercado[4]. Esto significa que, en período de expansión del mercado, los promotores no tendrían necesidades de capital para invertir y la fortaleza de la demanda privada les aportaría recursos suficientes para construir viviendas libres, pero en períodos de recesión, los fondos y ayudas públicas serían fundamentales para llevar adelante las promociones, y las empresas se comprometerían con la Administración en mayor medida. Esta es una forma de comprender el patrón de comportamiento antes explicado, que acompaña la evolución de la vivienda pública a lo largo de las cinco décadas.

Hay una última particularidad a comentar sobre la evolución del ciclo de edificación pública en España que diferencia el modelo español con el de otros países. Si bien la intensidad en edificación pública es similar a la alcanzada en estados europeos como

[4] Este extremo es también explicado en el trabajo de Díaz et al, 2015

Holanda o el Reino Unido, las viviendas protegidas españolas fueron construidas y transmitidas en propiedad desde un principio, y no ya en los noventa como ocurrió en Europa. Las razones fueron, posiblemente, de carácter idiosincrático: España no tenía desarrollado un sector de gestión de alquiler público ya que el Estado tenía pequeña dimensión en los sesenta; el Estado no contaba con fondos suficientes como para financiar tal volumen de construcción y tuvo que acordar con el sector privado (en una suerte de lo que hoy se conoce como el PPP- Public, Private Partnership) la edificación, y éste tenía interés (o estaba mejor preparado para vender y no gestionar); o la demanda deseaba tener la vivienda en propiedad por estabilidad. Cualquiera que fuese la razón o la combinación de razones, el resultado final fue la transmisión en propiedad de las viviendas con iniciativa pública y su inexistencia (desde el principio) como herramienta para la gestión de situaciones sociales extremas. El resultado final es que se desconoce qué parte del stock residencial en España es público (en el sentido de protegido), y no se han contabilizado de forma individualizada las unidades que quedaron en los balances de las instituciones públicas para cubrir necesidades perentorias.

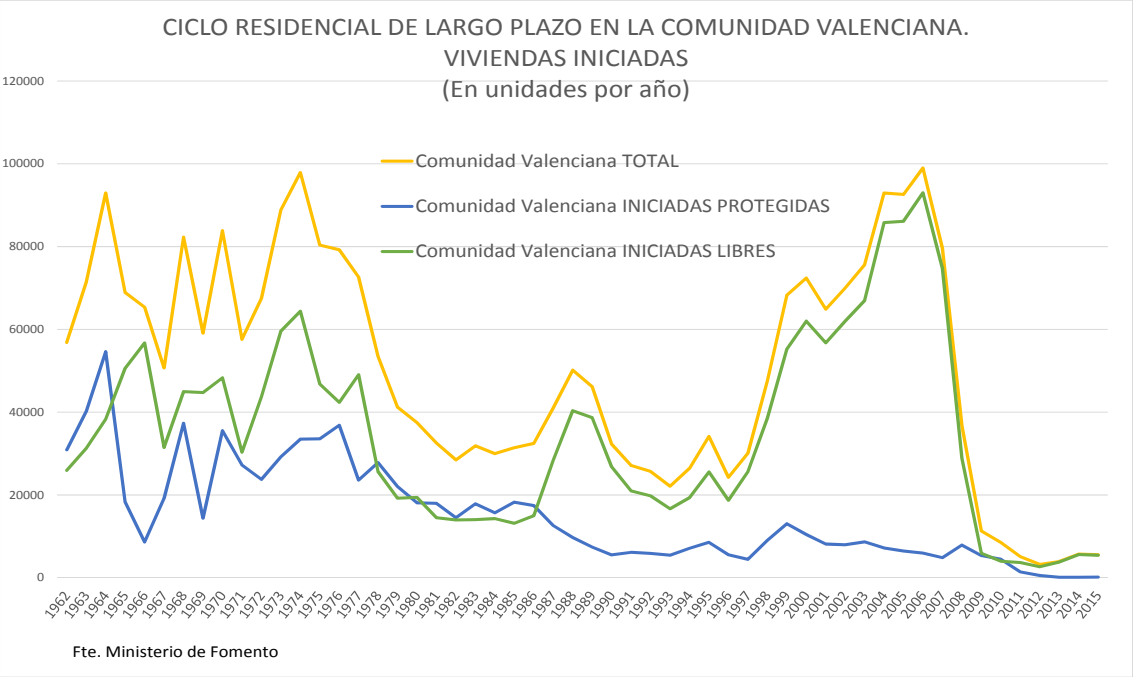
## 2.- Estimaciones de las series

### 2.1.- Los ciclos de edificación residencial en la Comunitat Valenciana

Utilizando la información del Ministerio de Fomento, se han reconstruido los ciclos de edificación para la Comunitat Valenciana y sus provincias, con base anual[5]. El gráfico 2 recoge los ciclos conjuntos de la CV y los gráficos 3 al 5 los de cada una de las provincias.

Como se observa en el gráfico 2, las fases y los ciclos experimentados en la Comunitat Valenciana siguen un gran paralelismo con el total nacional en términos de las fases expansivas y su desarrollo, lo que sugiere que las razones que lideran la evolución cíclica son similares a las explicadas a nivel nacional.

**Grafico 2**




El gráfico muestra un techo de edificación de 100 mil viviendas por año, que es el límite de los dos grandes ciclos, con una media de construcción de las 80 mil por año. Ambos ciclos tienen una intensidad similar aunque el primero es mucho más prolongado

[5] Las fuentes del MFOM recogieron el número de unidades a lo largo de los años. Desde 1961 hasta 1978, los datos son agregados anualmente, y a partir de ese año, son mensualmente. De esta manera, no se puede reconstruir la serie completa mensual (aunque en el agregado español sí existen) para las provincias. Como consecuencia, el cálculo en este trabajo tiene base anual.

(18 años manteniendo intensidades elevadas y veinte años de ciclo completo), que el segundo (12 años en el ciclo completo).

Hay, sin embargo, diferencias importantes con la evolución nacional que merece la pena remarcar con el fin de identificar bien los factores explicativos de los ciclos.

1.- Los ciclos de construcción residencial en la CV son más largos que en el total nacional, especialmente en el primer ciclo de vivienda libre, que mantiene la intensidad en edificación hasta casi finales de los setenta (cuando el total nacional ya se había colapsado)

2.- Se adelantan al ciclo nacional entre uno y dos años en los dos grandes ciclos, y especialmente es los subciclos 1970-78, y el último, que comienza en 1995. También parece que ocurre la recuperación en 2015.

3.- Hay ciclos específicos en la CV que influyen en el total nacional pero son generados en la región. El más relevante y claro es el de finales de los ochenta (que es básicamente un ciclo de Alicante), pero también el de 1995 (el inicio de la recuperación se adelanta en la CV)

4.- El ciclo público es muy similar en perfil al total nacional, lo que muestra una reacción intensa durante los sesenta, pero una pérdida de recuperación en el final de la serie coincidiendo con el efecto de la crisis. Se podría decir que el aumento de construcción de vivienda protegida que tiene lugar en España desde 2003, no se produce en la Comunitat Valenciana.

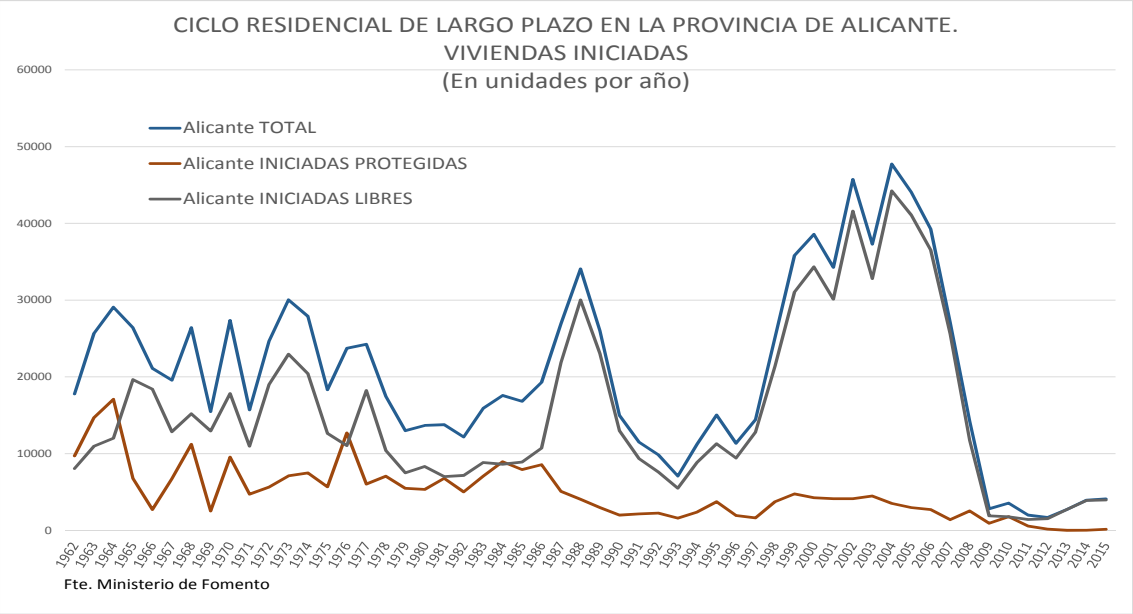
4.- Hay un gran protagonismo del ciclo de edificación de vivienda libre comparativamente con el conjunto del Estado.

5.- La evolución cíclica provincial es muy distinta entre las tres existentes, lo que refleja demandas dispares que han condicionado la actividad en edificación.

Los dos ciclos que se muestran a lo largo del período (el inicial de entre 1960-1978 y el último conocido, entre 1998-2007) difieren en intensidad, aunque no en duración, entre las tres provincias.

En el caso de la provincia de **Alicante**, la evolución de las viviendas iniciadas perfila tres ciclos con toda nitidez, y no dos como en las otras regiones, siendo el último el mayor ciclo edificador en su historia. El primero, que consolidaría el parque residencial destinado a los flujos migratorios que se incorporaban a los centros industriales, fue mediocre aunque siguió similares pautas que en el total nacional. El segundo ciclo, más intenso que el de los sesenta pero con muy corta duración, que fue el conocido como el *ciclo especulativo de los ochenta*, fue muy relevante en esta provincia como se ve en el gráfico, y pudo, posiblemente, ser único condicionando la evolución del ciclo de edificación en otras regiones.

**Gráfico 3**




La contracción de ese segundo ciclo fue muy dura y tuvo que penalizar fuertemente al sector de edificación privado, ya que se redujo el nivel de construcción al mínimo (hasta entonces) histórico. El gran ciclo de edificación para Alicante es el tercero (y reciente) donde se alcanzaron cifras de más de 40 mil viviendas iniciadas por año durante una década. De nuevo, la corrección (ahora general, no solo de la provincia como la de inicios de los noventa) ha sido drástica (como las anteriores) pero alcanzando mínimos desconocidos en la historia, con las viviendas iniciadas llegando a menos de 1600 unidades por año.

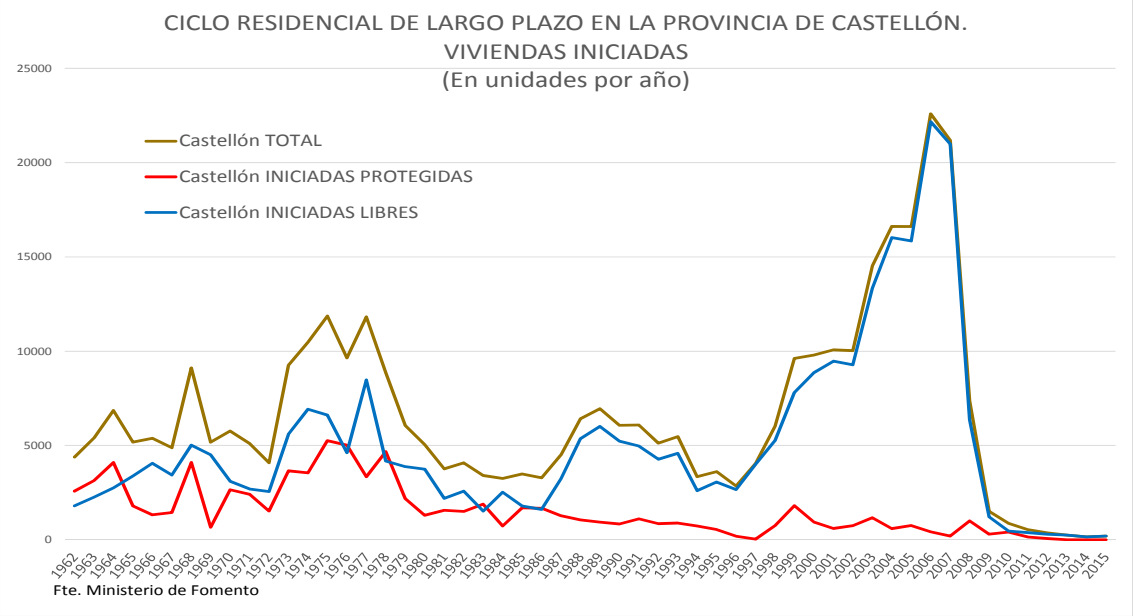
El ciclo de edificación de vivienda protegida no ha experimentado saltos tan importantes como el de libres, aunque su trayectoria muestra claramente la reducción en

el volumen medio a partir de los ochenta que se observa para el total nacional con, quizás, menores diferencias entre la fase protagonista (años sesenta a ochenta) y la de pérdida de relevancia de la política de vivienda sobre oferta (desde los noventa hasta ahora). El gráfico 3 (y los trabajos sobre la vinculación entre construcción de vivienda pública y libre en Alicante, Diaz et al, 2015) refleja un anclaje de la edificación protegida a la privada, con una fuerte reducción en períodos de crisis y una recuperación (mucho menos intensa que las libres) en recuperación. Esta respuesta es característica de la provincia y distinta en otras regiones de España, pero puede influir en el menor peso de la vivienda protegida sobre el total que se observa en los datos, posiblemente como resultado de la mayor eficiencia del mercado libre para dotar de vivienda a la población en esta provincia.

El gráfico 4 presenta los ciclos en **Castellón**. En este caso, la evolución de las viviendas iniciadas muestran dos ciclos claros pero con una amplitud menor. El primer ciclo parece mostrar un crecimiento en la edificación relevante en la segunda parte, desde 1971, donde se produce un incentivo a la edificación protegida y libre simultáneamente, pero la fase previa, de los sesenta, no muestra la tensión que se ve en el total nacional y en otras regiones. El ciclo de los ochenta es pequeño y la corrección no es tan relevante como lo fue en Alicante, lo que pone de manifiesto que debió suponer una pequeña recuperación a la crisis económica larga pero sin especial brillantez.

El gran ciclo residencial de Castellón es el último. El máximo de iniciadas se alcanzan en 2007 con alrededor de 22 mil viviendas en ese año, para luego afrontar una corrección en dos años (mucho más rápida que en las otras dos provincias) que le llevó a menos de 1300 viviendas iniciadas en 2010. En esta provincia, a diferencia de Alicante y Valencia, el pico del ciclo se alcanza con la edificación siguiendo una fase expansiva escalonada, que parece responder a las sucesivas oleadas de demanda: 1996-2000 recuperación de la construcción asociada a la demanda endógena; 2002-2005, asociada a la inmigración y el pico 2005-2007 es, posiblemente, el resultado de la urbanización por razones secundarias (playas, zonas de costa) que no habían tenido lugar en esta provincia en el pasado de forma masiva (como ocurrió en Alicante en los ochenta) y que puede consolidarse en estos años de intensa actividad.

**Gráfico 4**



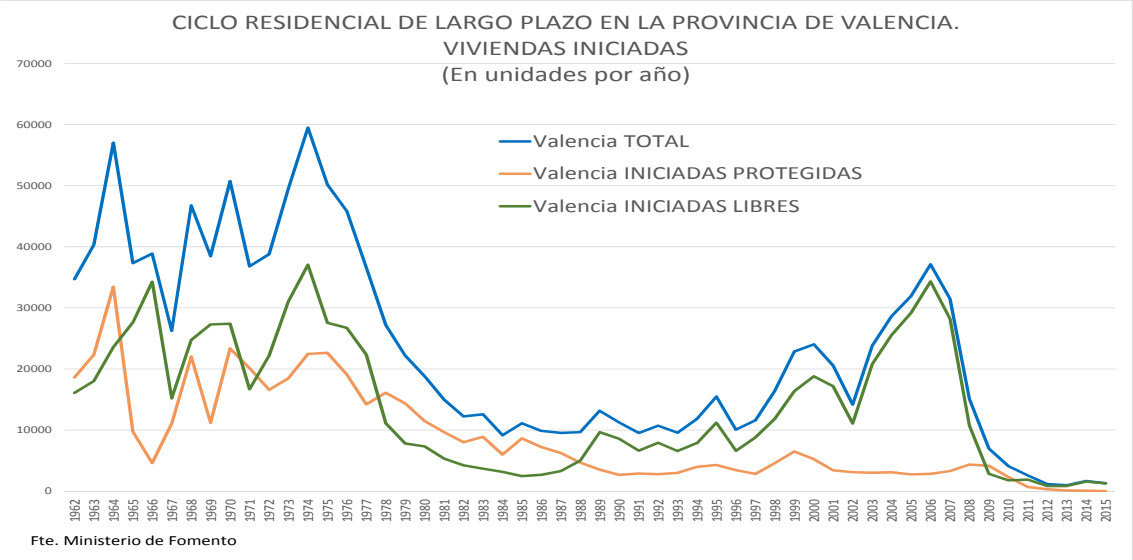

En Castellón, el protagonismo de la edificación de vivienda protegida tiene lugar durante los setenta. A partir de los cambios en la filosofía y aplicación de la política de vivienda (en su óptica desde la oferta), la edificación protegida es casi marginal con muy pequeños repuntes en algunos años clave, como en 1999.

Los ciclos de edificación de **Valencia** se encuentran en el gráfico 5. El perfil que se descubre es muy sorprendente, ya que muestra cómo el gran ciclo de edificación que creó el gran parque en la provincia, se produce en el principio del período, durante el gran ciclo de los sesenta y setenta. El proceso fue muy intenso alcanzando una media de 50 mil viviendas iniciadas por año y con dos picos (en 1963! y en 1974) con casi 60 mil iniciadas en cada uno. El primero es, posiblemente, el resultado de la reconstrucción de la capital tras la inundación de 1957, pero el resto del ciclo sigue la pauta de expansión de la edificación muy similar a la del conjunto nacional. Como se explicaba al principio (y se desarrolla en Taltavull, 2014), la mayor parte de los flujos migratorios en aquella década se concentraron en las regiones con fuerte desarrollo industrial, y la provincia de Valencia era una de ellas. En esta provincia, el liderazgo de la vivienda protegida sobre la libre queda patente desde el principio de la década y parece ejercer un efecto de arrastre relevante hasta mitad de los sesenta.

En Valencia se muestra claramente la posición activa de la edificación pública en la fase de crisis tras el primer gran ciclo. La corrección de este ciclo fue especialmente dura desde 1977 con un intenso ajuste que redujo la iniciación de vivienda libre a mínimos

históricos de entre 7 mil (1978) y tres mil (1987) viviendas libres por año, cifras desconocidas con anterioridad. El período de grave crisis constructora libre (1979-1987) vino acompañado de la quiebra de un gran número de empresas, aunque parte del sector fue apoyado por una política de edificación de unidades protegidas que superaron ampliamente las libres (entre 14 mil y 6 mil unidades iniciadas en estos años) y que sirvieron de sostén al sector, reduciendo la severidad del impacto de la corrección del tamaño que muestran las estadísticas.

**Gráfico 5**




Esta provincia no experimentó el ciclo expansivo de los ochenta. La crisis anterior debió reducir sustancialmente el aparato productivo impidiéndole beneficiarse de las nuevas fuentes de demanda que aparecieron en los años que coincidieron con la entrada de España a la CEE, de manera que la expansión de final de los ochenta fue perdida, aunque tampoco se experimentó la crisis posterior. Estas cifras muestran la existencia de más de una década perdida para la edificación en esta provincia (1983-1997) en que las cifras de viviendas iniciadas permanecieron congeladas.

El ciclo reciente no ha tenido la relevancia que en las otras regiones ni el tamaño que la economía de la provincia hubiese requerido. La fase expansiva desde los noventa, se parte en dos en Valencia, reflejando con claridad cómo la reacción responde a la evolución separada de dos fuentes distintas de demanda: la local, que es responsable del mini-ciclo 1997-2002, y la demanda procedente de la inmigración, parte responsable del ciclo que empieza en 2003 y se colapsa en 2007. El perfil de la corrección es similar al del resto de las regiones, de manera que durante los últimos años, Valencia muestra mínimos históricos en su actividad.

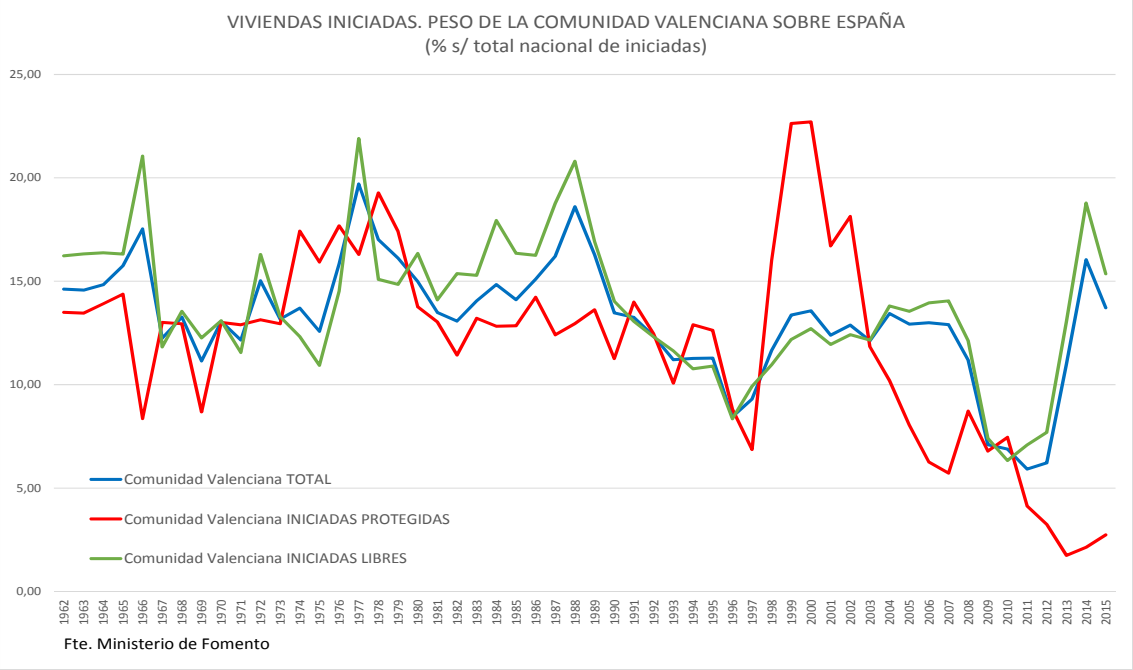
Las viviendas iniciadas protegidas siguen una evolución similar en esta provincia al contexto nacional, con mucha relevancia en los sesenta, pérdida de peso desde mitad de los ochenta (reflejando el cambio en la política de vivienda mencionado), y un ritmo de edificación protegida estable (y no sometida a ciclos) en el resto del período, con colapso tras 2011.

- **Peso sobre el total nacional**

En términos comparativos, hasta 1995, el peso de la edificación en la Comunitat Valenciana ha sido de alrededor de un 15% del total nacional, con ciclos marcados que incluyen un mayor protagonismo de la vivienda libre (que ha supuesto entre el 15 y el 20% del total de edificación nacional hasta ese año) y menos relevancia de la vivienda protegida (que ha sido de alrededor del 13% del total), como se muestra en el gráfico 6. Desde 1995, el peso cae sobre 5 puntos porcentuales: El total de iniciadas pasa a ser de entre el 12% y el 13% durante toda la fase expansiva última (aunque la vivienda protegida aumenta mucho en el inicio de ese ciclo, hasta un 22.7% del total nacional en los años 2000-2002), a hundirse hasta el 6% antes de la crisis.

Esta pérdida de peso de la actividad en construcción de vivienda protegida coincidiendo con la expansión del ciclo ha sido ampliamente comentada e, incluso, fue interpretada por las Autoridades Públicas como un boicot de los promotores privados a la construcción de vivienda pública. Sin embargo, desde nuestra óptica, parece que no es así. Más bien, puede ser un efecto, por un lado, de la fuerte acumulación de vivienda protegida iniciada en las fases anteriores que hubiera generado una sobreoferta (temporal) de estas unidades y, por otro, de la competencia con las unidades libres, en parte intercambiables con las protegidas en el mercado, que parece proveer de suficiente vivienda como para satisfacer las necesidades de la población.

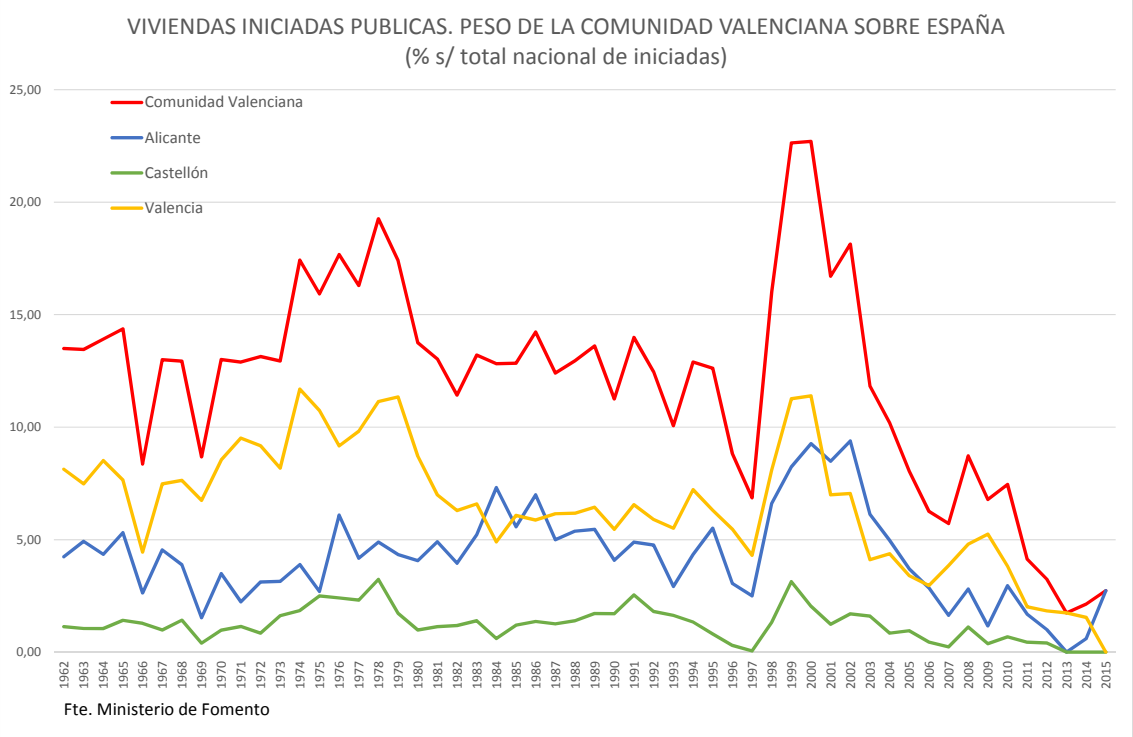
**Gráfico 6**




Por último, con el objeto de respaldar esta afirmación, se representa en el gráfico 7 el peso relativo de las viviendas protegidas iniciadas en la CV y sus provincias, con respecto al total nacional. Como se observa, suponen una media del 12% hasta 1997, con dos picos claros que indican una mayor actividad en construcción pública en la Comunidad frente al resto del territorio, entre 1974-1980, y en el pico mencionado, desde 1997-2003. Este cambio en el peso es debido más a la caída en la construcción en otras regiones que a la aceleración de edificación pública en la valenciana.

La contracción tras la crisis financiera es más intensa en la Comunitat Valenciana que en el resto del Estado, como así lo indican los ratios relativos del gráfico mencionado. Este hecho puede ser reflejo de los efectos especialmente severos que está teniendo la recesión en esta región, aunque también de las restricciones de gasto que se fuerzan en la CV mayores que en otras regiones. La dura contracción tiene, sin duda, efectos generales sobre la economía que serán difíciles de recuperar.

**Gráfico 7**




## 3.- Los ciclos de precios residenciales en la Comunitat Valenciana. Series históricas

Los precios de las viviendas son uno de los indicadores más necesarios para comprender la evolución del mercado residencial. Es una información que no existe en las bases de datos históricas y que se encuentra disponible desde 1995 con base provincial en las fuentes del Ministerio de Fomento. Con anterioridad a este año, el MFOM publicaba datos por CCAA y algunas ciudades, pero no todas, lo que implica una falta de información suficiente para llevar a cabo análisis en detalle de la evolución de los ciclos largos que afectan a los mercados residenciales a nivel local y provincial.

Siguiendo a Taltavull y Juárez (2015), se ha modificado un poco la metodología y se han estimado los precios de las viviendas provinciales con base anual. La metodología sigue un modelo recursivo en el cual se estima el modelo de comportamiento entre precios y sus fundamentos, para el período observado por las estadísticas disponibles (1995-2015). Dada la reducida disponibilidad de estadísticas tan retrasadas en el tiempo (se necesita el período 1960-1995), de las que no existen observaciones provinciales, el modelo que finalmente se ajusta es un modelo de nueva

oferta (Taltavull, 2014) con componente estocástico, que captura la respuesta de las viviendas iniciadas (incentivos a la promoción de nuevas unidades, denominada 'viv') ante cambios en los precios (Ph) y costes de construcción (tomados separadamente los tipos de interés, 'ti' y el resto de los costes 'cc'). Tiene la siguiente expresión.

(1) $$viv_t = \alpha + \beta * Ph_t + \gamma * ti_t + \delta * cc_t + \varepsilon_t$$

Con un ajuste matemático, se individualiza la función tomando los precios como variable dependiente:

(2) $$Ph_t = \alpha' + \beta' * viv_t + \gamma' * ti_t + \delta' * cc_t + \mu_t$$

La similitud en los patrones de evolución de las de precios por m2 con el de los montantes hipotecarios unitarios para cada provincia (total de importe hipotecario concedido dividido entre el número de operaciones concedidas, ambas para la compra de viviendas) que se ve en el gráfico 8, es patente visualmente, y permite su uso como componente de control en el modelo arriba indicado. Es decir, ese modelo se ajusta incorporando como variable exógena, los montantes hipotecarios concedidos por unidad de préstamo en vivienda (Huv). La expresión sería:

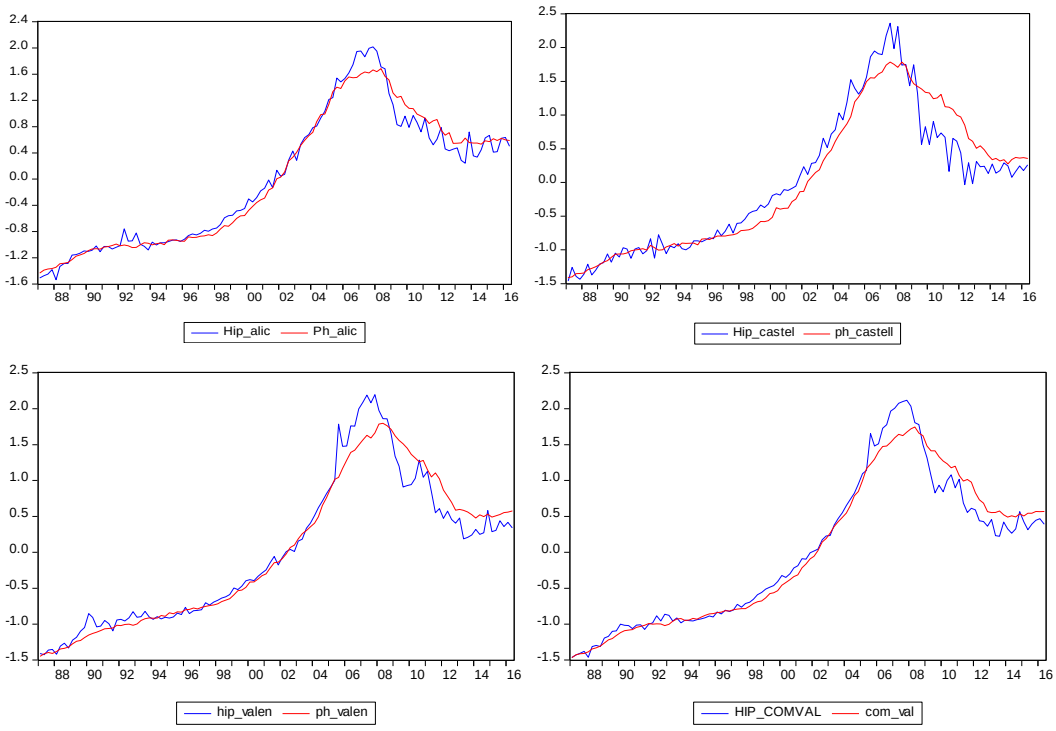
(3) $$Ph_t|Huv = \alpha' + \beta' * viv_t + \gamma' * ti_t + \delta' * cc_t + \mu_t$$

El modelo se ajusta teniendo en cuenta su patrón autorregresivo[6] y asumiendo que el patrón permanece constante en el pasado.

Una vez ajustado el modelo, se predice hacia atrás la serie completa.

[6] Se ha estimado la existencia de relaciones de cointegración. En los casos en que éstas existen, se añade al modelo un componente de corrección de error para garantizar el mínimo sesgo en la estimación.

**Gráfico 8. Precios residenciales (euros/m2) e importe unitario de hipoteca concedida a la vivienda (euros). Comunitat Valenciana y provincias**

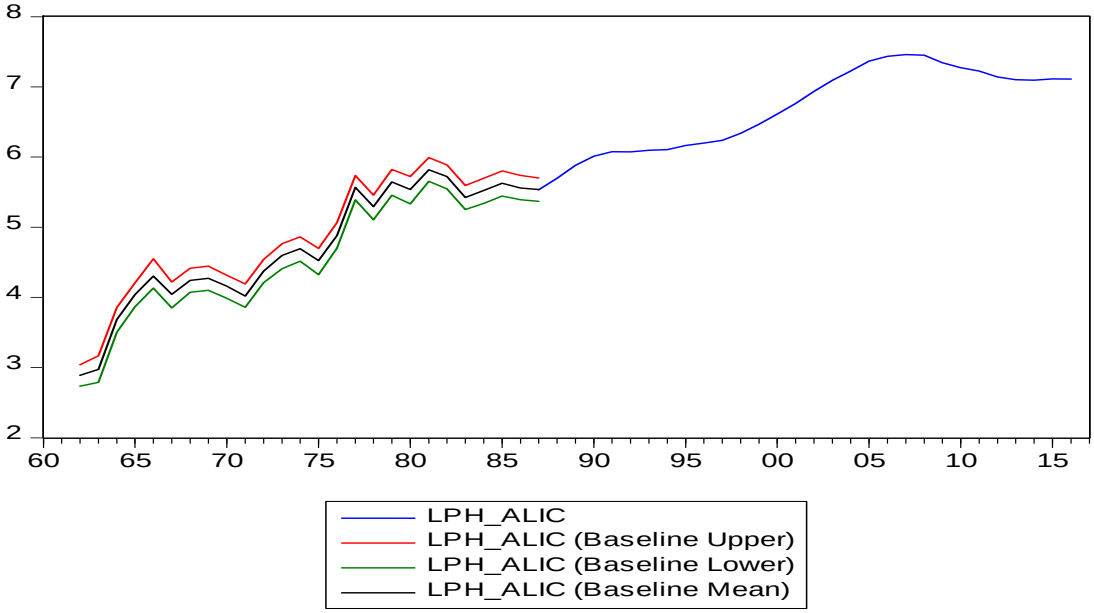



Las estimaciones y sus resultados se muestran a continuación.

## Alicante:

La estimación de los precios a partir de los importes hipotecarios unitarios para el período 1962-1986 (base anual) muestra la siguiente evolución (que incluyen los márgenes de confianza de la estimación en logaritmos, gráfico 10):

**Gráfico 9. Precios residenciales de la provincia de Alicante. Estimación para el período 1961-1985, con los márgenes de error (en logaritmos).**



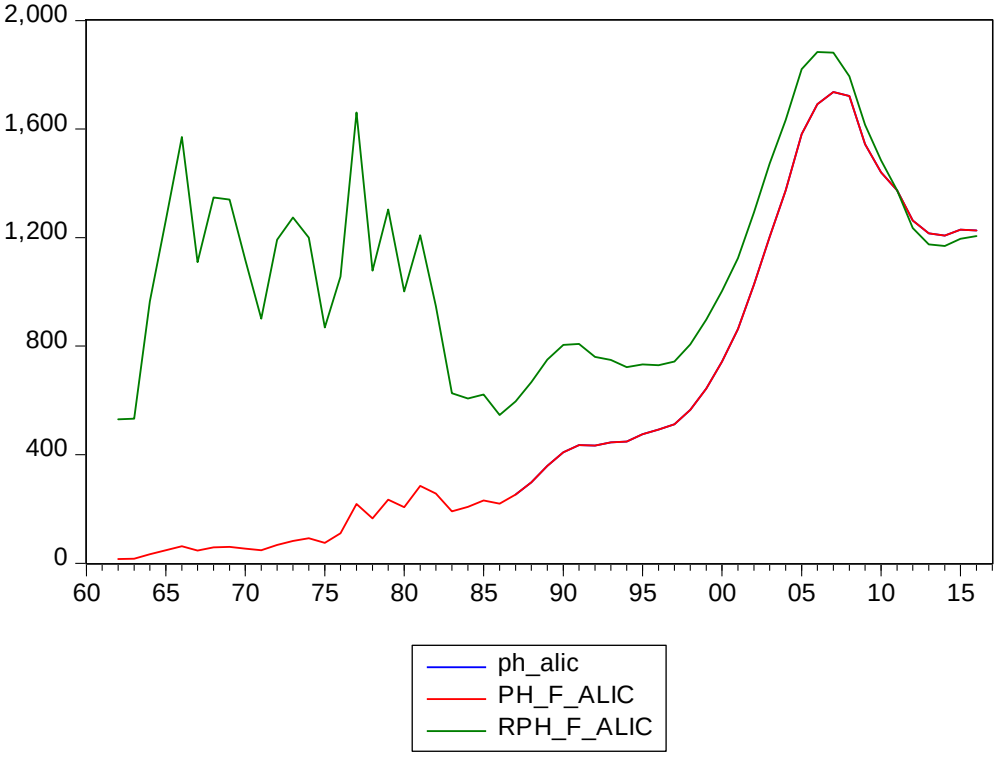

La serie en términos nominales explica de forma reducida el rol de los precios a lo largo del período. Se ha deflactado la serie obtenida por el índice de Precios al Consumo de cada una de las provincias para obtener la serie de precios en términos reales. Este deflactor no es el más indicado, ya que normalmente se utiliza el deflactor del consumo para obtener la serie de precios reales de las viviendas[7]. Al no estar disponible el citado indicador, se ha utilizado el IPC.

La estimación realizada arroja el siguiente perfil (gráfico 10) en ambas series (en euros por m2, corrientes (línea roja) y constantes (línea verde).

Como se observa, los precios reales en Alicante alcanzaron un nivel elevado durante todo el período, con una aparente sistemática revalorización, pero alcanzando un nivel inferior al del segundo ciclo. Esta evolución significa que el valor relativo de las viviendas era muy elevado durante los sesenta y setenta y posiblemente generando problemas de accesibilidad residencial, aunque la inexistencia de datos de ingresos del hogar en aquellos años impide afirmar rotundamente este aspecto:

[7] Ver www.dallasfed.org/institute/houseprice/

**Gráfico 10. Precios residenciales en la provincia de Alicante. Estimación nominal y real (euros/m2)**



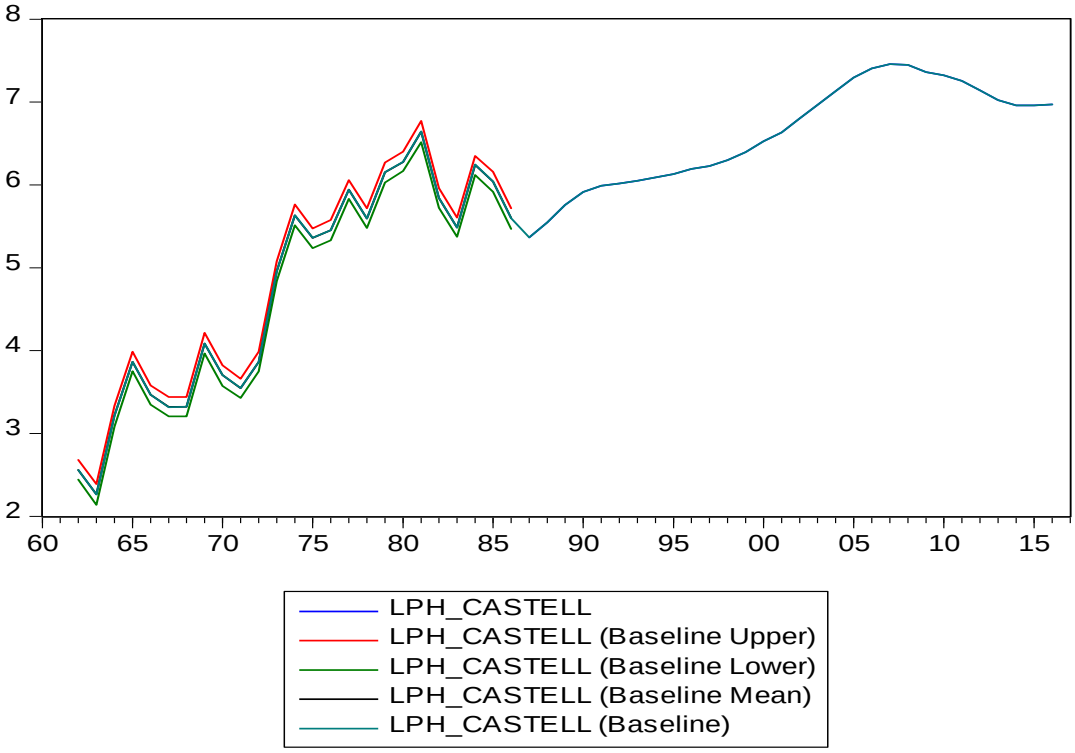

En el caso del último ciclo, el esfuerzo ha sido mayor que entonces. El ratio relativo entre precio y rentas da un valor alrededor del 12 para la provincia de Alicante (el valor normal es alrededor de 4), lo que dar una idea de la dificultad generada por los precios elevados en 2007 en términos de acceso. Durante los sesenta y setenta, la política pública de vivienda resolvió los problemas de acceso con la oferta de unidades protegidas, política que había cambiado completamente durante el segundo ciclo como se ha visto.

Los precios residenciales en Alicante parecen haberse estabilizado durante 2015 a niveles de equilibrio, ya que han alcanzado un valor real similar a la media de las cuatro décadas anteriores.

## Castellón

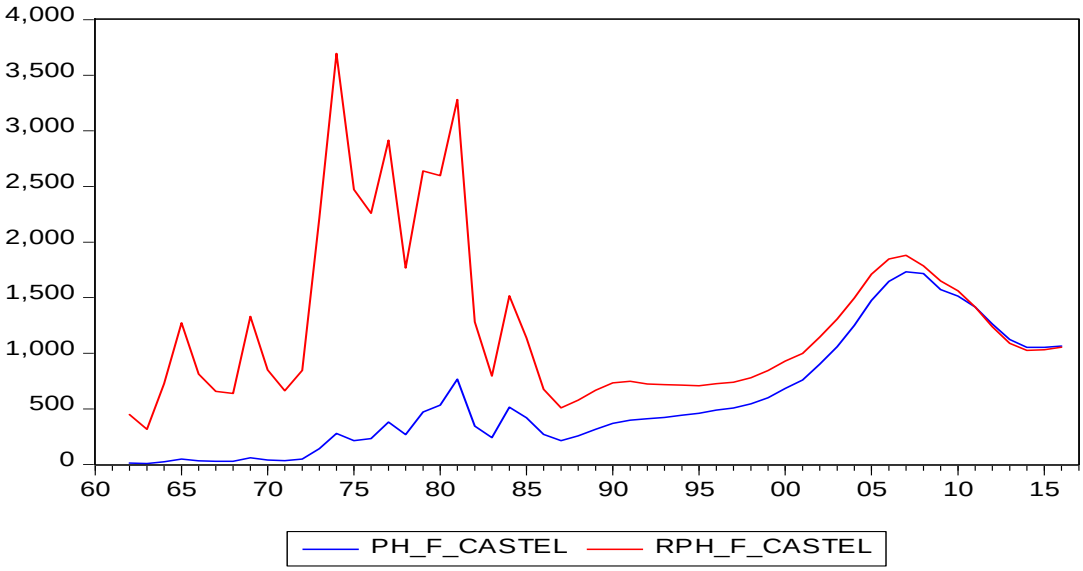
Se sigue la metodología explicada arriba. La estimación de la serie de precio residencial para Castellón estimada (en logs) se encuentra en el gráfico 11.

Gráfico 11. Precios residenciales de la provincia de Castellón. Estimación para el período 1961-1985, con los márgenes de error (en logaritmos).




Y las series transformadas en euros nominales, así como la deflactada en euros reales, de los precios de las viviendas (euros / m2) para Castellón, está en el gráfico 12.

**Gráfico 12. Precios residenciales en la provincia de Castellón. Estimación nominal y real** (euros/m2)




El resultado de Castellón llama la atención por el fuerte aumento en los precios reales que tuvo lugar entre 1975 y 1984. La reconstrucción de la serie en términos nominales ya lo avanza, mostrando un período de fuerte revalorización que empieza en 1975 y se alarga durante el período de crisis. Es posible que éste sea un efecto precio derivado del importante aumento de los costes de materiales de construcción, que se acentúa al estimar las series en términos reales. El modelo parece que captura un aumento en los precios que es común con las otras dos provincias (y el total nacional) pero que solo se pone de manifiesto en Castellón en una parte del primer ciclo expansivo, la segunda.

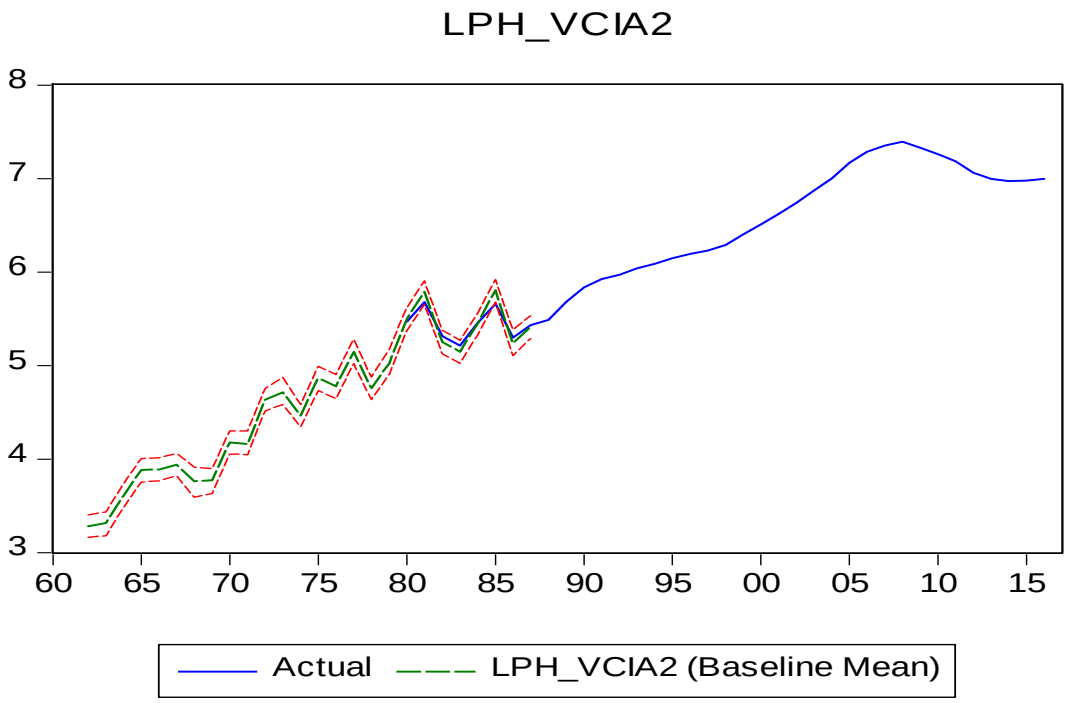
El valor real de las viviendas en esa fase supera en mucho el máximo alcanzado en los años recientes, lo que es un indicador claro de las dificultades de accesibilidad que debieron tener los hogares de Castellón durante esos años, con diferencia, mayores que las generadas en el período reciente de mayor revalorización (2003-2008).

## Valencia

En el caso de Valencia, los modelos identifican dos fases de cambio estructural en las series utilizadas (en 2009 y 2014), que son incluidas en la ecuación como elemento de control (aunque no afectan esencialmente a la proyección hacia atrás).

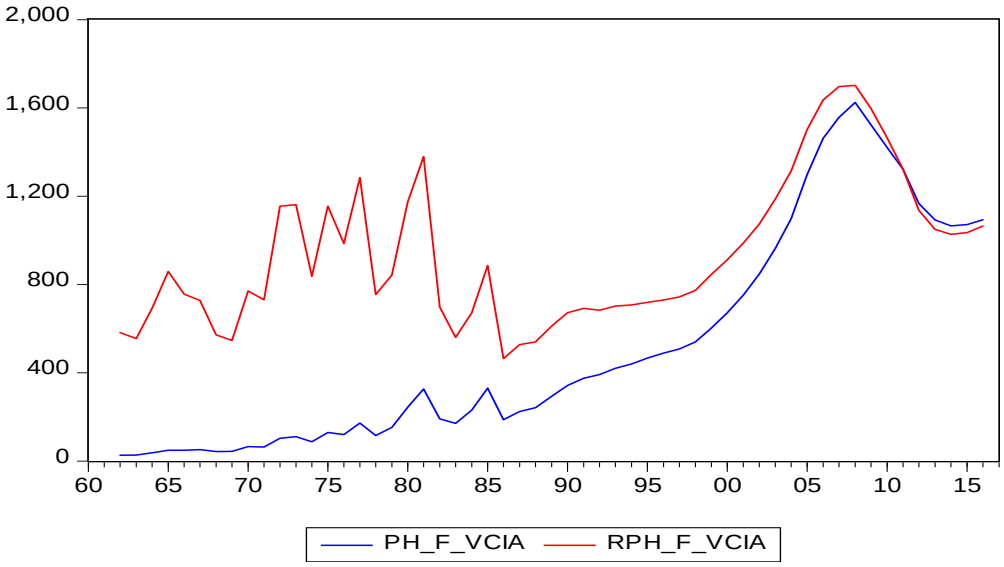
El gráfico 13 representa la estimación de la serie de precios para la provincia de Valencia. En este caso, la modelización muestra una mayor variabilidad de menor distancia de la evolución de los precios.

**Gráfico 13. Precios residenciales de la provincia de Valencia. Estimación para el período 1961-1985, con los márgenes de error (en logaritmos).**




El gráfico 14 representa las series en términos nominales y reales.

**Gráfico 14. Precios residenciales en la provincia de Valencia. Estimación nominal y real (euros/m2)**




En estos resultados se observa una mayor moderación de los precios reales de las viviendas durante el primer gran ciclo, en que los precios reales no alcanzaron más allá del 50% del valor equivalente (real) en el pico del último ciclo (2007). Este hecho indicaría que la accesibilidad a la vivienda en la provincia de Valencia sería mejor durante los sesenta que en el resto del territorio valenciano, con menores dificultades de acceso por razón de precio (como se ve en el gráfico) pero también por razón de oferta (como se veía en el ciclo de edificación). Recurriendo a una explicación de la teoría económica, los menores niveles de precios alcanzados en este período son consistentes con la lógica económica y tengan mucho que ver con la extraordinaria oferta de viviendas, ya que los excedentes de oferta reducen la intensidad de la revalorización.

## 4.- Conclusiones

En este documento se han recuperado las series históricas de edificación residencial y precios de las viviendas para la Comunitat Valenciana. Utilizando información no publicada pero existente en papel (para el caso de la edificación), y métodos estadístico-econométricos que utilizan el modelo de oferta de nuevas viviendas e indicadores de control, se han calculado las series anuales de los precios de las viviendas y viviendas iniciadas reconstruyendo los ciclos de edificación residencial y de precios.

Esta información permite comprender mejor el proceso de evolución del Stock residencial valenciano a la vez que identificar el peso de las decisiones de edificación pública y privada, dentro del sistema de asignación del mercado residencial.

Los resultados reflejan parte de la historia social y residencial valenciana. Muestran la existencia de dos grandes ciclos de edificación de magnitudes similares. El primero (1960-1978) fue, además, acompañado de una fuerte elevación sostenida de los precios. Tanto el ciclo de edificación como el de precios, muestran dos sub-ciclos dentro de esta gran onda expansiva. En el primero (1960-70) hay una acumulación de construcción en Valencia y Alicante, acompañada de una fuerte revalorización propugnada por la acumulación de demanda en ambas regiones. La revalorización en Valencia fue menor que en Alicante, posiblemente debido a la mayor fuerza del ciclo edificador (en parte por la reconstrucción tras la riada de 1957). Castellón se incorporó a esta expansión en el segundo sub-ciclo (1971-1978), que estuvo caracterizado por una fuerte senda inflacionista que afectó de forma importante a los precios residenciales. El resultado fue una muy intensa revalorización de las viviendas, continuada en Valencia y Alicante, y específica desde los setenta en Castellón, pero mucho más fuerte. El mayor aumento de las viviendas en ésta última provincia pudo ser debido a una mayor restricción de oferta.

Hay un mini-ciclo (en construcción y en precios) que solo es visible con claridad en Alicante. Se trata del repunte de los ochenta (conocido como el '*boom especulativo*'), tras la entrada de España a las CCEE, en que se produce un fuerte aumento de la inversión y en la demanda residencial. Hasta ahora se creía que esta demanda fue generalizada, pero los datos por provincias muestran que solo pudo afectar a algunos territorios. En el caso de la Comunitat Valenciana, fue especialmente intenso en Alicante, pero inexistente en Valencia y muy pequeño en Castellón. En Alicante, la edificación creció de forma muy intensa pero los precios crecieron por debajo de los niveles previos (sesenta y setenta) y posteriores. De nuevo, el aumento de la oferta pudo limitar el ritmo de revalorización, que alcanzó tasas menores que en otras regiones de España que también lo experimentaron.

El segundo gran ciclo de largo plazo comienza a finales de los noventa y se extiende hasta que la Crisis Financiera Global lo detiene. Ocupa un período también largo, desde 1997-2015, y experimenta una corrección en 2007 que ha sido equivalente a la que se experimentó en el principio de los ochenta del primero de los ciclos explicados. En esta fase, la construcción en las tres provincias creció mucho, aunque más de forma relativa en Castellón y menos en Valencia, y los precios aumentaron más en Valencia y Alicante (de nuevo, en un comportamiento inverso con la edificación, como sugiere la teoría).

La evolución de los ciclos de edificación pública refleja el cambio en el sentido de la política de vivienda durante los ochenta, desde una muy intensa política de incentivo a la construcción, hasta una de incentivo a la demanda. Este cambio político redujo mucho el número de vivienda de protección oficial iniciada que, en provincias como Alicante, casi desaparece en el período expansivo. Tras la crisis financiera, la edificación pública se minimiza al máximo hasta la *edificación cero*. En este sentido, la vivienda pública valenciana ha supuesto una proporción decreciente del total nacional, a lo largo del período. Especialmente desde los noventa, la edificación llega a niveles muy reducidos sugiriendo que la construcción de vivienda de protección oficial es inferior a la que el tamaño económico sugeriría. Sin embargo, otros trabajos también han demostrado que el mercado residencial valenciano es muy flexible, por lo que se probable que este menor peso sea el resultado de una mayor eficiencia en la asignación del mercado de vivienda valenciano. Dicho esto, la presencia de vivienda pública es mayor en Valencia y mucho menor en Castellón.

Este análisis no es una estimación de las necesidades de vivienda pública, sino que solo describe el status quo de la situación de oferta de viviendas y sus precios. En estos años, y especialmente tras la crisis económica, la política de vivienda se ha enfrentado a retos complejos que no se esperaba que apareciesen. El primero, es la cobertura de las necesidades residenciales de los hogares que se han visto empobrecidos progresivamente por los efectos de la crisis y se han quedado sin sus viviendas. El segundo es la adaptación del parque existente a los principios de edificación sostenible; y el tercero, el desarrollo de un mercado de alquiler coherente con una economía moderna. Las crecientes necesidades residenciales, con características completamente nuevas con respecto a los estereotipos previos, plantean un reto que condicionará el equilibrio social en los próximos años, y cuya gestión se manifiesta clave para garantizar un crecimiento futuro sostenible.

## Referencias

Díaz, M, Llorente, M y Taltavull , P. (2015), 'Edificación residencial, crowding out y política de viviendas', *Cuadernos Económicos de I.C.E.* 90, Dec, pp. 175-206, ISSN: 0210-2633

Duca, Muelbauer y Murphy (2011), House prices and credit constraints: Making sense of the US experience. *The Ecoomic Journal*, vol 121(552), pp 533-551

Taltavull de La Paz, P & Juárez, F. (2015): "Una serie histórica de los precios residenciales para España", *Ciudad y Territorio*, 186, invierno, pp.639-656. ISSN 1133-4762, available at: www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/158047AF-345A-461A-81C2-98d8d88e4f62/134447/Extractorevista_n186.pdf

Taltavull de La Paz, P. (2015), 'Oferta de nuevas viviendas y factores institucionales' *Cuadernos Económicos de I.C.E.* 90, Dec, pp. 79-100, ISSN: 0210-2633,

Taltavull de La Paz, P. and White, Michael, (2012), 'Fundamental Drivers of House Price Change: The Role of Money, Mortgages, and Migration in Spain and the United Kingdom' *Journal of Property Research*, 29(4), pp. 341-367 ISSN: 0959-9916 /ISSN on line 1466-4453 http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09599916.2012.729515

Taltavull de La Paz, Paloma, (2003), 'La Política de Vivienda en España', in: Álvarez García, S, *El Gasto Público en la Democracia*, pp. 331-378. Madrid: INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES, ISBN 84-8008-147-3

Taltavull de la Paz, Paloma, (2014), 'New housing supply and price reactions: Evidence from Spanish markets', *Journal of European Real Estate Research*, 7(1),pp. 4-28. ISSN, 1753-9269

Taltavull de La Paz, Paloma, 2014, 'Vivienda y crecimiento. Una mirada retrospectiva a la formación del mercado de la vivienda en España', in: ALONSO, JA y Myro, R. (dir*). Ensayos sobre Economía Española. Homenaje a José Luis García Delgado*, cap 26, pp. 311-334 . Madrid: Thomson- Civitas, ISBN 978-84-470-5023-9

***Estudio sobre la situación de la vivienda pública en la Comunitat Valenciana***

**DT_2**

# Informe sobre pobreza y pobreza en vivienda. Análisis general agregado y para la Comunitat Valenciana

**Autora: Paloma Taltavull**

## Índice

I.- Introducción 255
1.- El concepto de pobreza y el papel de la vivienda 258
2.- La pobreza en vivienda. Concepto principal y medición 263
II.- Análisis de pobreza, umbrales de renta y líneas de pobreza 269
1.- Definiciones 269
2.- Estimación de los indicadores identificados para España y la Comunitat Valenciana 272
III.- Análisis de la 'pobreza en vivienda'. *Ex-ante* y *ex-post* 280
1.- Estimación de la pobreza en vivienda. Los ratios 284
2.- La accesibilidad *ex ante* 288
3.- La accesibilidad *ex post* 289
4.- Estimación del *housing stress* y de los hogares pobres por razón de vivienda. Distribución territorial y probabilidad 293
5.- La pobreza en vivienda en la Comunitat Valenciana. Debate 298
6.- Conclusiones 308
Referencias 311
Anexo estadístico. Cuadros 316

## I.- Introducción

Durante los últimos años, los análisis de pobreza han desarrollado una forma de medición compleja y de gran interés sobre la base de la idea de que la pobreza es una situación relativa, que afecta a un número de hogares que son complejos de clasificar y guardan pocos parecidos. En este ámbito, los trabajos intentan identificar las situaciones extremas de los hogares que permitan ser clasificados dentro o fuera de un grupo de pobreza determinando, así, el ámbito de actuación de las políticas públicas que luchan contra ella.

Sin embargo, el tratamiento de la pobreza y la vivienda se ha centrado, fundamentalmente, en cuestiones de calidad y falta absoluta de servicios residenciales. Es común encontrar una asociación entre pobreza y falta de vivienda en la que la mayor parte de los trabajos relacionan situaciones de pobreza con dos estatus residenciales: La máxima pobreza coincide con individuos que se denominan 'sin techo', es decir, que no pueden cubrir sus necesidades residenciales fundamentales. El estadio siguiente consiste en personas u hogares que habitan infravivienda, concepto que hace referencia a recintos sin los servicios mínimos que les permitan mantener los estándares de salud, calidad de vida, bienestar y dignidad, correspondientes a los derechos mínimos de un ciudadano. Esta literatura también que asocia los niveles de pobreza a los de viviendas de muy baja calidad que son sobre-utilizadas y concentradas en barrios desfavorecidos (favelas) donde el círculo vicioso de pobreza-mala vivienda-pobreza se sobrealimenta, generando zonas degradadas y marginales. Esta es la principal razón por la que la mayoría de los estudios sobre pobreza inciden en la calidad de la vivienda como indicador indirecto que permita capturar niveles de pobreza que los demás no identifican.

En estos estudios, si la vivienda cumple mínimos de calidad, se considera que ese componente no computa en el cálculo (o computa en positivo) de cuán pobre es el hogar de forma significativa siendo considerado una variable más. Si el hogar ve aumentar sus ingresos, hasta poder cubrir el coste de una vivienda 'decente'[8] , entonces se aleja de los límites de pobreza. El papel de pivote que tienen los niveles de ingresos en esta clasificación es relevante y sus efectos combinados en el análisis general de privación también lo son: con mayores rentas se cubren mejor todas las necesidades del hogar en

[8] La definición de 'decent house' hace referencia a una vivienda con todos los servicios disponibles y una calidad mínima razonable.

su conjunto, sin identificación de los análisis sobre los efectos diferenciales de uno u otros gastos.

Son reducidas las referencias sobre la priorización de los gastos por los hogares en los estudios de pobreza. Si atendemos a la clasificación básica de las necesidades humanas (Maslow, 1943), la necesidad de vivienda se encuentra en el segundo nivel de prioridades tras el de mantener la vida. La disponibilidad de un techo forma, junto con el derecho a respirar, alimentarse y mantener la dignidad como persona, la estructura básica de las necesidades del ser humano. Además, los estudios indican la relevancia en la formación de los niños cuando se dispone de las 'seguridad' de una vivienda. Es por ello que los hogares tienden a dedicar sus primeros recursos a cubrirlas, antes que otros bienes o servicios. Esto implica que los gastos en vivienda (y alimentación) serán prioritarios a la hora de ser atendidos en situaciones de deterioro de las rentas, pudiendo generar un empobrecimiento velado en una parte de los hogares que no sea detectado en los análisis generales de pobreza.

Por su parte, la literatura sobre vivienda presta atención principal a los niveles de pobreza que pueden generarse por causa de la necesidad del hogar por cubrir sus necesidades residenciales. De hecho, el concepto de pobreza en vivienda (Friedman, 1966) hace referencia a una situación muy concreta en la que, como resultado de los cambios en las condiciones económicas, un hogar que antes cubría suficientemente los pagos por utilizar su vivienda, alcanza los umbrales de pobreza por mantener los estándares de consumo residencial.

La mayor parte de los trabajos buscan establecer la línea en la que la provisión de vivienda deja de ser realizada eficientemente por los mercados, cota por debajo de la cual necesariamente se requerirá intervención o asignación de no mercado. Cuando los niveles de ingresos de los hogares (en cada mercado residencial local) no superan el mínimo umbral exigido para cubrir los costes de uso de las viviendas, el hogar tiene pocas opciones: debe migrar hacia otros mercados más baratos (si existen dentro de un área de commuting razonable), solicitar ayudas que le permitan cubrir la diferencia con la línea a partir de la cual el mercado asigna espacio residencial, o entrar en la lista para obtener una públicas (sin coste) como única vía para cubrir sus necesidades residenciales.

Sólo si los individuos pueden asumir los costes de uso residencial, el mercado les asignará espacio. Esto ocurre cuando los hogares pueden pagar el alquiler (precio del uso del espacio) o el importe financiero derivado del préstamo (capital más intereses). Ambos

están en relación con los precios residenciales. Como los precios dependen de las características económicas de las áreas urbanas, puede ocurrir que a un nivel dado de ingresos, la capacidad de pago varíe según la localización y un hogar pueda cubrir sus necesidades residenciales en un barrio o centro urbano pero no en otro. Esto genera relocalización de población que contribuye a un equilibrio de largo plazo en que los precios de las viviendas se ajustan a los niveles de ingresos de los hogares (Taltavull, 2003 para España) .

En esta asignación, los factores sociológicos influyen a la hora de que una familia decida qué cantidad de su renta está dispuesta a dedicar para cubrir los gastos de la vivienda. Los hogares pueden moverse entre el límite máximo o niveles más holgados para no cambiar el número de unidades residenciales demandadas o su localización, pudiendo exponerse a un esfuerzo mayor que condicione el resto de consumos. Igualmente, este límite fluctúa en el tiempo simplemente por los cambios en el entorno económico, en el mercado de viviendas o sus condiciones de ingresos. Así, un hogar puede encontrarse que debe cubrir cantidades crecientes para mantener su vivienda con una renta fija o decreciente (y al revés) generando situaciones de pobreza difíciles de detectar de forma individual pero con importantes efectos agregados: una caída en el consumo de bienes y en la inversión de los hogares, que tienen un impacto macroeconómico remarcable cuando esta situación es general, como en el caso de la reciente crisis económica.

El grupo de población que se encuentra cerca del límite de gasto máximo es el de mayor preocupación en los países desarrollados, dado que, de no tener éxito en su capacidad de cubrir las necesidades de viviendas, podrían entrar en el círculo vicioso de pobreza con persistentes efectos negativos sobre la sociedad. Este grupo, además, está integrado en una parte importante por hogares jóvenes, con hijos pequeños, y jubilados, lo que centra en ellos la atención como grupos de riesgo social.

Tras la crisis financiera y, especialmente, desde la aplicación de medidas de austeridad por la mayor parte de los países desarrollados, han aflorado problemas ligados a la pérdida de la vivienda que hacía décadas no se mostraban en toda su crudeza. Las primeras evidencias aparecen en los países anglosajones y han desarrollado una importante literatura que evalúa los impactos sobre la salud y el bienestar de los niños cuyas familias han perdido la casa por el impago de la hipoteca (Haurin et al. 2003, Lovell y Isaacs, 2008, Crossley and Curtis, 2006, entre otros), a la par que el aumento de la población 'sin techo' en las calles. El efecto ha sobrepasado las estimaciones de los

análisis de pobreza, y supone un salto atrás en el bienestar de las economías más avanzadas, de décadas.

En España, este efecto aparece en los medios de comunicación con gran retraso. La plataforma anti-desahucios se constituye en 2009 como medida ciudadana para hacer reaccionar a las autoridades sobre el problema de caer en la máxima pobreza absoluta, sin un techo, y la completa dependencia de la sociedad dado que no existen, ni se han diseñado, medidas que avancen o puedan paliar este problema. La fórmula de tenencia residencial en España ha podido tener un efecto protector contra la pobreza, como se argumenta en este trabajo. La evidencia empírica indica que, aunque la probabilidad de caer en la pobreza vivienda es similar entre los propietarios y los inquilinos (a precios de mercado), la probabilidad de estar pagando una hipoteca estando en la línea de pobreza es sustancialmente menor. Esta es una situación específica de España y quizás compartida con otros países con elevada tasa de propiedad. La elevada tasa de propiedad de España, del 88% de las viviendas principales en propiedad y muy criticada por las autoridades políticas, puede estar sirviendo de ayuda al sistema social español frente a las severos efectos que la economía española sufre tras la crisis financiera. Este modelo, que protege muchos hogares, parece haber alcanzado su techo y está empezando a tener los efectos observados en otras economías, alcance que requiere de la intervención pública.

## 1.- El concepto de pobreza y el papel de la vivienda

La pobreza es la situación de un individuo o un hogar en la cual no cuenta con los recursos suficientes para cubrir sus necesidades básicas. Según Watts (1968) la definición económica de pobreza es la propiedad de una situación del individuo por la cual éste ve constreñida de forma severa el consumo de sus bienes básicos. La pobreza es definida así como la situación donde los costes sobre los recursos caen por debajo de una línea de pobreza (Goedhart et al, 1977)

El concepto de pobreza, tan simple inicialmente en estas descripciones, hace referencia en realidad a un fenómeno complejo por las diferentes formas en las que se muestra y por el hecho de ser el resultado, o el producto, de la coincidencia de múltiples factores que le hacen manifestarse. Por ejemplo, hay evidencias de hogares habitando infraviviendas que no experimentan privaciones y de otros con niveles de renta medios

que sufren la falta de consumos básicos. La pobreza tiene distinta apariencia dependiendo de la localización y entre los hogares por razón de sus diferencias.

Por definición, un hogar sin recursos no puede depender de la asignación del mercado para la cobertura de sus necesidades, es decir, el mercado falla en atender las necesidades de esta parte de la población. Por esta razón, los Estados han diseñado y organizado una política social que atienda las necesidades variables de los individuos y hogares en situación de pobreza. Dada la heterogeneidad y multitud de factores que le afectan, la determinación de cuando un individuo u hogar se encuentra en situación de pobreza es un paso necesario para su definición, y un elemento esencial para la evaluación de la intensidad de la política así como de su ámbito de aplicación y su coste para el presupuesto público.
Las distintas medidas de estimación de la pobreza ponen de manifiesto la dificultad inherente a la definición de cuando alguien es o no pobre.

Las fórmulas de medición dependen del origen de la información y sus características. Un enfoque muy utilizado es el de la medición objetiva, que utiliza variables que son medibles y no dependen de la opinión de ninguna de las partes, para construir lo que se conoce como 'medidas objetivas de pobreza'. Entre ellas, la medición más directa, la pobreza absoluta, está definida como la situación en la cual no están cubiertas las necesidades básicas del individuo, existiendo carencias de bienes y servicios básicos. A esta dimensión corresponden la definición de líneas de pobreza o umbral de pobreza, que sería el valor monetario de una cesta de productos necesarios para el sustento de los hogares más otros gastos como gasolina o alquiler de vivienda (Rowntree, 1901); también se aproximaría por ese valor ponderado por la proporción en el gasto total (Orshansky, 1968), o una proporción estable del ingreso total. Serán pobres aquellos hogares que no lleguen a ese valor umbral.

La medición de la pobreza absoluta es, a menudo, incompleta, por lo que los indicadores más populares son los relativos, que desarrollan análisis comparativos de las medidas de pobreza con respecto a un umbral de referencia. Según ellos, una persona es relativamente pobre cuando se encuentra en una situación de clara desventaja económica y social, respecto al resto de personas u hogares de su entorno. Los análisis relativos manejan conceptos más asociados a la desigualdad, y su precisión en la medición de pobreza depende del grado de desarrollo de la sociedad, de manera que sus indicadores

no son trasladables a sociedades diferentes. No sirven, por tanto, para llevar a cabo análisis comparativos entre realidades con una diferencia estructural sustancial, pero sí para dar una idea de la dimensión del problema en una realidad concreta.

Estos indicadores de pobreza o desigualdad relativa clasifican a los individuos de forma similar a menos que cambie la distribución de la renta dentro de la propia economía donde viven. A este grupo pertenece la medición más aceptada de línea o umbral de pobreza (Eurostat, INE): Se considera un individuo y hogar pobre a aquel cuyos ingresos son inferiores al 60% de la mediana de ingresos existente en su entorno.

En la medida que los ingresos deben servir para cubrir los gastos básicos necesarios para el sostenimiento del individuo, el umbral de pobreza puede dar una clasificación sesgada ya que los individuos se diferencian en términos de la cantidad de activos o bienes que poseen, que distinguen por tanto, su capacidad para real para cubrir las necesidades. Así se definen indicadores adicionales que incorporan estos conceptos, como son la brecha de pobreza, brecha de ingreso, y la brecha relativa de pobreza. A partir de ellos aparecen índices más elaborados como son los de Sen (1979, 1983), Thon (1979), de Foster, Greer y Thorbecke (1984), o el de Hagenaars y Vos (1988), entre otros.

Los indicadores objetivos sí son útiles con efectos comparativos temporales, para analizar la evolución de la pobreza en el tiempo. Los cambios en la situación económica y la propia evolución han reflejado históricamente como las situaciones de pobreza no son estáticas, con entradas y salidas de los hogares de la pobreza en el largo plazo. Así, se define pobreza persistente o de larga duración, a aquella que considera que una persona está sumida en la pobreza de forma continuada, y la medición clasifica al hogar como pobre si aparece como tal en, al menos, tres años consecutivos. La pobreza transitoria es una situación temporal de empobrecimiento, que no modifica las condiciones de vida de los hogares. Como se observa, los indicadores de pobreza objetivos se fundamentan básicamente en la estimación de variables de ingreso o gasto, razón por la que son también conocidos como medidas de pobreza monetaria.

La relativa precisión en la clasificación de los hogares como pobres o no pobres por métodos objetivos, ha hecho que se opte por indagar el sentimiento de pobreza en los individuos, utilizando encuestas donde se recoge esa apreciación subjetiva a través de preguntas que descubren la percepción que tienen los individuos sobre su situación con respecto a la pobreza. La pobreza subjetiva mediría, entonces, la situación de pobreza declarada en la opinión de los hogares.

Cuando se mide con esta perspectiva, se generan dos tipos de indicadores: los monetarios (Pobreza Monetaria), a través de la opinión sobre los ingresos mínimos necesarios para cubrir el gasto del hogar o individuo (como las líneas de Kapteyn (Kapteyn y Van Praag, 1976), o los no monetarios, o de privación material, donde se miden los bienes y servicios de los que se ve privado el hogar.

La complejidad en las distintas mediciones ha generalizado el uso de encuestas (subjetivas) y mediciones directas (objetivas) de privación o falta de acceso al consumo de bienes y servicios considerados básicos por la sociedad (que pueden no ser de primera necesidad), en lo que se ha conocido como el método de privación multidimensional para la medición de la pobreza. El concepto de privación (material y social) aparece en la década de los ochenta en el Reino Unido, y es definido por Townsend, 1987, como 'la situación de desventaja relativa de un individuo, familia o grupo, observable y demostrable con respecto a una comunidad, sociedad o nación, a la que pertenece'.

La mayor parte de los índices construidos combinan múltiples dimensiones para encontrar una línea 'de privación multidimensional' que clasifique a los individuos entre pobres y no pobres, o en riesgo de caer en la pobreza o exclusión (Townsend, 1987, Mack y Lansley, 1985, Callan, Nolan y Whelan, 1993, entre otros). Las aportaciones de Amartya Sen a este enfoque se amplian hasta la inclusión de las capacidades del individuo, costumbres sociales y formas del hogar (Sen, 2000, Anad y Sen, 1997)

- **El papel de la vivienda**

En los tres tipos de indicadores, objetivos, subjetivos y de privación multidimensional, la vivienda es incluida a través de las dos ópticas mencionadas: los primeros miden el coste de disponer de una vivienda a través del coste de alquiler, sin hacer diferenciación entre la disponibilidad de la vivienda o su propiedad. Este enfoque es coherente con los principios teóricos de la economía residencial que consideran que el alquiler es el precio del uso de una vivienda y equivalente al coste de utilizarla. El enfoque subjetivo pregunta a los individuos sobre las condiciones de su vivienda: su estado, su calidad, los servicios de los que dispone y la calidad del entorno de la vivienda, de forma que recoge la percepción de las carencias de las viviendas asociadas a la pobreza.

En todos los casos, se considera que los hogares tienen vivienda que utilizan y/o que pueden alquilar, e indagan si la renta les permite o no pagar el alquiler y otras facturas. En los índices de privación multidimensional, la privación residencial adquiere un peso equivalente a la de otros bienes o servicios incluidos en el cálculo, y son considerados con el mismo peso y relevancia en el cómputo de los índices que otras características relacionadas con la posesión de bienes de consumo duradero. Son ya la familia de los Índices de Calidad de Vida los que introducen dimensiones más abiertas, como el nivel de educación o relaciones sociales y afianzan más algunas particularidades de las viviendas como reflejo de la privación. Tal es el hacinamiento en la vivienda (overcrowding) o la falta de espacio como característica de calidad de vida en la vivienda (Atkinson, 2003).

La literatura muestra la importancia que tiene la vivienda sobre la propensión a la pobreza y la exclusión social. Una casa en buen estado tiene efectos positivos sobre la salud (Lubell et al, 2007), o sobre el desarrollo de los niños (Gifford and Lacombe, 2006). Los estudios sobre el papel de la propiedad en la reducción de la pobreza (Burrows, 2003, Harkness and Newman, 2002, Lemanski, 2011) muestran evidencias positivas mostrando que la tenencia puede ser una vía para salir de los niveles de pobreza y consolidar las clases medias. Una mayor calidad genera una percepción de mayor felicidad y calidad de vida que incide en la posición de los individuos hacia otros aspectos como el trabajo o la educación. A partir de esta relación se ha definido el círculo virtuoso por el cual, una mayor calidad de vida genera incentivos al mantenimiento de la vivienda (en sus niveles de calidad) y la mejora de su hábitat, que crea un ambiente propicio para la educación y formación. La formación crea mayores expectativas de ingresos a la vez que la reinversión residencial lo hace sobre una mayor percepción de riqueza acumulada por la familia, incidiendo en la salida de la pobreza y en alcanzar niveles mayores de renta. La mejor calidad de las viviendas crea un ambiente de reinversión que atrae actividad productiva y genera riqueza, asociándose calidad y seguridad a crecimiento económico en las ciudades.

Por su parte, la peor calidad de las viviendas y los entornos degradados inciden en la aceleración del círculo vicioso de privación, pobreza, falta de reinversión en la vivienda, empobrecimiento del entorno, y pobreza. Las vías, de nuevo, de transmisión son la reducida reinversión residencial y consecuente envejecimiento de la vivienda y pérdida de servicios residenciales. Las peores condiciones se suman a las del entorno, con

menor percepción de seguridad y las consecuencias sobre una vida menos incentivadora de la formación, acentuando el círculo de pobreza.

La existencia de ambos círculos es una de las bases que han iluminado una parte importante de las políticas de recuperación de los centros históricos en las capitales europeas durante las últimas décadas, y el efecto beneficioso sobre la pobreza dirigió durante una década una política de incentivo a la propiedad de los hogares tanto en los Estados Unidos como en el Reino Unido y los Países Bajos, durante los noventa.

## 2.- La pobreza en vivienda. Concepto principal y medición

Tradicionalmente, el problema de la falta de vivienda ha sido analizado utilizando el concepto de accesibilidad. Este concepto consiste en medir la capacidad que tiene un hogar de acceder o poder mantener la cobertura de sus necesidades residenciales, dado su nivel de renta.

Hay dos ámbitos fundamentales en los que se analiza el concepto de accesibilidad: en el primer momento de entrada al mercado de vivienda (accesibilidad inicial o primera, tanto en propiedad como en alquiler) y al del mantenimiento de la vivienda tras ese primer acceso. Por razones obvias, este concepto se suele aplicar a la unidad familiar, es decir, la accesibilidad a una vivienda es una característica del hogar y no de un individuo aislado a no ser que éste constituya un hogar.

El análisis de accesibilidad se ha enfocado tradicionalmente como un problema de ingresos insuficientes o de vivienda inadecuada. En Estados Unidos la política pública se ha basado en la idea de que la falta de accesibilidad es principalmente un problema de pobreza y por lo tanto han abordado la solución por el lado de políticas de demanda. Por otro lado en el Reino Unido y en la mayor parte del resto de Europa, esta política ha sido guiada por la preocupación en la falta de una vivienda asequible disponible. Esto ha conducido a un mayor énfasis por el lado de la oferta, como la provisión de viviendas sociales y desarrollo del planeamiento urbano (Gabriel y otros, 2005).

Stone (2009) define la accesibilidad como una relación entre la vivienda y los individuos, donde, para algunas personas las viviendas ofertadas son asequibles independientemente de su precio, mientras que hay segmentos de la población para las que no existen viviendas accesibles sin importar lo baratas que sean. Por otra parte esta relación entre la vivienda y los individuos varía en función de cambios en el mercado

inmobiliario, en las condiciones financieras o en la situación familiar, reconociéndose así que hay un carácter cíclico para este problema: Una vivienda que antes era asequible puede dejar de serlo cuando se modifiquen las condiciones que inciden en la relación vivienda/individuo.

Maclennan and Williamns (1990, p.9) sostienen que la accesibilidad "*tiene que ver con asegurar un estándar de vivienda determinado (o diferentes estándares) a un precio o renta que no imponga, a ojos de un tercero (usualmente el gobierno) una excesiva carga en los ingresos de los hogares*". Bramley (1990, p16) especificó que "*los hogares deben ser capaces de conseguir una vivienda que cumpla con unas características adecuadas (dado el tipo y el tamaño del hogar) y una renta neta que les deje suficientes ingresos para vivir sin caer por debajo del límite de la pobreza*".

Tal y como sostiene Hancock (1993, p.129) ambas definiciones parecen concebir que el consumo de vivienda es fundamental para cubrir una necesidad básica pero sin olvidar la existencia de cierta cantidad mínima de consumo 'no-vivienda' que debe garantizarse como un mínimo deseable. La esencia del concepto de accesibilidad está, por lo tanto, ligado **a su coste de oportunidad**: el montante de otros consumos a los que se debe renunciar para conseguir una vivienda, limitado por la restricción sobre si a lo que se renuncia es razonable o excesivo para unos estándares de consumo razonables y pre-definidos.

'La noción de falta de accesibilidad como la imposibilidad de obtener una vivienda en las condiciones que el mercado ofrece para un hogar medio, combina en un solo término una serie de conceptos muy dispares: los precios de la vivienda, los niveles de ingresos del hogar y su distribución, la capacidad de los hogares de conseguir un préstamo, las políticas públicas que afectan a los mercados de vivienda, las condiciones que afectan a la oferta de viviendas nuevas o rehabilitadas y las preferencias que los hogares tienen sobre la cantidad de gasto en vivienda en relación con otros bienes, entre otros. Quigley y Raphael (2004:191-192) constatan cómo un aumento en los precios residenciales puede suponer una pérdida de capacidad de acceso a la propiedad para los inquilinos, pero mayor accesibilidad futura para los propietarios.

La dificultad de medición tiene que ver con los cambios en las circunstancias del individuo en el tiempo (Bramley, 2006), de forma que podría definirse una accesibilidad desde el punto de vista sociológico y económico (Robinson et al.,2006), que sería comparable con los análisis de pobreza multidimensional, donde se abordarían los

problemas de desigualdad que proporcionen una visión real de la situación de los problemas generados por la vivienda (Stone 1993; Gabriel y otros, 2005).

Gan y Hill (2008) hablan de "*purchase affordability*" como la capacidad de los hogares de conseguir fondos prestados suficientes para comprar una vivienda y de "*repayment affordability*" como la posibilidad de los hogares de atender a las obligaciones financieras impuestas por el pago de su hipoteca. La *accesibilidad a la vivienda* tiene que tener en cuenta los ingresos residuales de los hogares una vez que se han pagado los gastos que ocasiona la vivienda, y si éstos cumplen con un estándar socialmente aceptable (Hancock, 1993, Burke, 2004, Stone, 2009). En los casos en que las familias no puedan alcanzar una renta residual suficiente tras el pago de la vivienda adecuada, se dice que se produce el *housing stress* (Gabriel et al. 2005:8).

Parte de la literatura también evalúa las condiciones de la vivienda que debe ser accesible. Así, una vivienda que se está evaluando como *accesible o no accesible* debe cumplir unos estándares mínimos de calidad (Maclennan y Williamns, 1990, Bramley, 1990, Hancock, 1993, Field, 1997, Thalmann, 1999,2003, Lerman y Reader, 1987). Según Gabriel et al. (2005, p.8), una v*ivienda accesible (affordable housing)*, es un término para referirse a una vivienda de bajo coste, independientemente de la tenencia o del tamaño del hogar. Las necesidades residenciales (housing needs) determinarían un estándar definido de cobertura residencial por debajo del cual no debería encontrarse ningún hogar.

Estas aportaciones han generado dos enfoques en el análisis de la accesibilidad: El enfoque de los ratios y el enfoque residual[9].

En el enfoque de *los ratios*, la medición de la accesibilidad se realiza, al igual que en el caso de la pobreza relativa objetiva, a través de índices construidos sobre la base de indicadores de renta y gasto, a los que se suman otras variables económicas. Los valores obtenidos por los indicadores de referencia permiten clasificar a los hogares con accesibilidad, si su valor se encuentra por encima del valor umbral, o sin accesibilidad en el caso contrario. Los valores tomados son igualmente arbitrarios y se encuentran ligados con criterios de clasificación (scoring) de la capacidad de pago de los hogares a la hora de tomar la decisión de conceder un crédito hipotecario. Así, los ratios generalmente aceptados eran el LTV (ratio crédito/valor que relaciona el importe de crédito a conceder con el precio de mercado de la vivienda, y al que se le asigna un valor máximo para

[9] Un detalle mayor de las aportaciones teóricas puede encontrarse en Taltavull y Juárez, 2012

viviendas principales del 80%), el ratio de solvencia o value to income ratio (que relaciona el precio de la vivienda con el total de ingresos anuales de la unidad familiar, y al que se le asignaba un valor entre 3 y 4) y el ratio de capacidad de pago, accesibilidad o debt to income ratio (que relaciona los pagos totales anuales por la vivienda sobre los ingresos anuales de la unidad familiar, y se fija en un valor cercano al 30%).

Hay acuerdo en que estos ratios varían por localización y tienen un fuerte componente cíclico, sobre todo los dos últimos, razón por la que su precisión a la hora de clasificar los hogares en cuanto a sus necesidades residenciales, debe adaptarse a cada realidad urbana. Se considera que un hogar que caiga bajo, al menos, dos de los tres umbrales, no tiene accesibilidad al mercado. Esta cuestión es muy evidente porque con ratios inferiores a los umbrales, el hogar no obtendría un crédito del sistema financiero.

El *enfoque residual* está ligado a una evaluación de la cantidad de renta del total de ingreso de un hogar que queda después de pagar los gastos derivados de una vivienda digna. No es una medición de accesibilidad de forma directa sino indirecta, que utiliza una fórmula para evaluar si por causa de la vivienda, el hogar puede caer en riesgo de pobreza y exclusión. Este enfoque se fija en la capacidad de los hogares de gastar adicionalmente a la vivienda, como forma de *accesibilidad*, y considera que los hogares, al comprometer sus ingresos para pagar la vivienda, reducen su renta residual y pueden llegar a situaciones de "pobreza inducida por la vivienda" (Kutty , 2005), estimando lo que sería la cifra suficiente para permitir un "razonable" nivel de vida (Kutty, 2007).

El concepto acuñado por este enfoque es el de ***pobreza en vivienda*** *("shelter poverty*" o pobreza asociada a la vivienda, Stone (1993)). Se propone la medida "*shelter poverty" estándar*, que es una escala variable en la que la máxima proporción de ingreso disponible para gastos en vivienda varía con el ingreso y con el tamaño y tipología de la familia. La máxima cantidad disponible para gastos en vivienda son los ingresos disponibles menos los costes de alcanzar un mínimo estándar de consumos no-vivienda. Es decir, el pago por vivienda sería el residuo del ingreso total una vez el hogar ha cubierto sus necesidades fundamentales de no-vivienda. Una familia que pague por gastos en vivienda por encima de ese residuo será clasificada como "*shelter poor*". Según Stone, la medida convencional del ratio subestima los problemas de accesibilidad de familias con niños y con más miembros en comparación con las familias con sólo dos miembros.

El enfoque residual se deriva del concepto de "family Budget", que es una combinación de juicios normativos y un resumen de medidas de qué es lo que los hogares

en términos agregados realmente gastan (Stone et al. 2011). El "budget estándar" es otra manifestación de este concepto y consiste en la especificación de una 'cesta de la compra' de artículos de primera necesidad y basado en patrones de gasto agregado en vivienda. El uso de este enfoque implica la necesidad de especificar una cesta de bienes básicos donde la vivienda es uno de ellos. En principio, cualquier hogar cuyo ingreso sea mayor que el presupuesto puede cubrir sus necesidades básicas, incluida la vivienda, en la cuantía y calidad representada por el estándar (Stone, 2006).

Esta forma indirecta de medir la accesibilidad está más ligada al concepto de pobreza antes evaluado y se utiliza para estimar no solo el primer acceso, sino también la situación de los hogares con posterioridad al mismo. Esto es así especialmente en los casos de los hogares con vivienda en alquiler, y aquellos que han accedido en propiedad especialmente durante los años de devolución de los capitales ajenos utilizados como la hipoteca.

El análisis se fundamenta en la consideración de variabilidad cíclica de los gastos por vivienda y de los ingresos: En el caso de la tenencia en alquiler, un incremento inferior en los ingresos que en el alquiler consumirá una proporción mayor de la renta destinada a otros gastos, pudiendo hacer caer, a lo largo del tiempo, al hogar en la pobreza. En el caso del acceso en propiedad, un cambio en las condiciones del pago (como en los casos de los tipos de interés variables de los préstamos hipotecarios) puede aumentar el importe destinado al pago de la deuda en el mismo sentido. Un impago en la renta o en la deuda generaría la pérdida de la vivienda, transformando la situación del hogar hasta el límite de privación máxima.

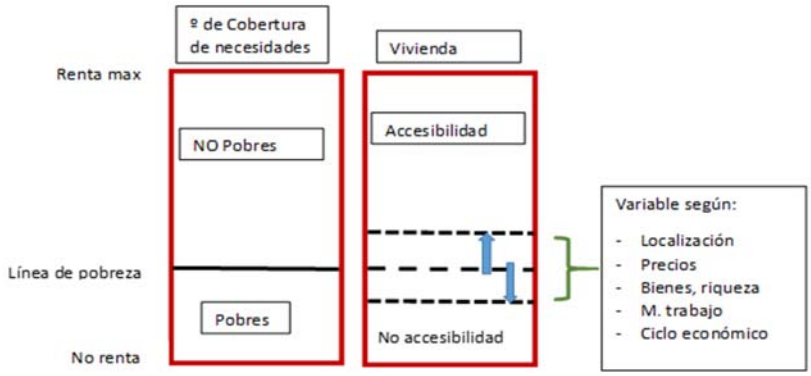
Como se ha visto en la definición de pobreza, también en la de accesibilidad, la mayor parte de la atención es prestada hacia los hogares que están próximos al riesgo de pobreza/exclusión o falta de acceso, es decir, aquellos en los que sus condiciones le hacen estar cercanos a la línea de pobreza o a los umbrales de accesibilidad. Con una línea de pobreza fijada, los cambios en otras condiciones (por ejemplo, los tipos de interés o los precios de las viviendas) generan períodos en que la línea de accesibilidad puede estar por encima o por debajo del nivel de equilibro a una renta dada, provocando que se restrinja o se amplíe la accesibilidad de los hogares (Gráfico 1, la línea se representa en el recuadro de la derecha como discontinua). Por encima de esa línea, los hogares cubren sus necesidades acudiendo al mercado. Por debajo de esa línea, los hogares requieren de

políticas públicas activas que les ayuden a salir de la privación o que les garanticen los mínimos para su supervivencia.

Los umbrales de accesibilidad determinan la situación de tener o no tener una vivienda de calidad media, lo que genera que, en el segundo caso, los hogares pudieran acudir a los mercados de viviendas de menor calidad para satisfacer sus necesidades. En este sentido es en el que el índice multidimensional de pobreza introduce sus cuestiones sobre la situación de la vivienda. El caso extremo se encontraría en aquellos hogares que no pudiesen cubrir el coste de cualquier vivienda existente. Este sería el caso de los sin-techo.

Es posible encontrar períodos de gran accesibilidad en los que los hogares clasificados bajo la línea de pobreza tengan acceso residencial, y en otros en los que ocurra lo contrario. El gráfico 1 muestra las posibles situaciones en que un hogar puede o no tener acceso a una vivienda por el mercado independientemente de que esté bajo la línea de pobreza, y al contrario. Este esquema refleja la dificultad de gestionar e identificar el problema de la vivienda.

**Gráfico 1. El problema de la identificación de la pobreza en vivienda**




Siguiendo el gráfico mencionado, la proporción de los hogares que requerirían de la acción pública serían los localizados en el recuadro inferior de ambas columnas del gráfico 1, hasta el caso extremo (los sin-techo). En períodos con las condiciones económicas favorables, los umbrales de accesibilidad pueden reducirse permitiendo el acceso a un número de hogares que, técnicamente, se encontrarían en el umbral de pobreza (haciendo caer la línea negra de puntos en el cuadro de la derecha del gráfico 1). Y viceversa, en períodos de recesión o crisis, el umbral de accesibilidad aumentaría *caeteris paribus*, mostrando mayores problemas de acceso (la línea de puntos sube)

haciendo aparecer un mayor número de hogares 'shelter poors' o nuevos hogares que no podrían entrar en el mercado residencial, en las condiciones existentes, sin apoyo público.

La evidencia empírica existente y los análisis sociales advierten sobre los problemas derivados de la falta de accesibilidad. La incapacidad de acceso a una vivienda no sólo representa una amenaza para la cohesión de la sociedad en general, sino que impone también limitaciones importantes en la economía. Una accesibilidad deficiente puede afectar al acceso al trabajo, puede ejercer presión sobre los salarios y los sueldos y pueden desplazar a otras formas de consumo (DTC New Zealand, 2004, p.6).

## II.- Análisis de pobreza, umbrales de renta y líneas de pobreza

En este apartado se calculan los indicadores de pobreza incluyendo la línea de pobreza o umbral, la tasa de pobreza y otros indicadores que se utilizan para llevar a cabo el análisis. De forma necesaria, el apartado comienza con una definición de la forma en que se calcula cada indicador. Así, en un primer apartado, se muestran, de forma esquemática y muy sintética, las distintas mediciones de pobreza en vivienda que ha desarrollado la literatura y que se han adoptado para el cálculo en la Comunitat Valenciana.

### 1.- Definiciones

Los indicadores a utilizar serán los siguientes:

**- Indicadores de pobreza**

La LINEA DE POBREZA o UMBRAL, según Eurostat, se fija como el 60 % de la renta mediana.

Que divide la población entre pobres (con un ingreso por uc < umbral) y no pobres.

TASA DE POBREZA (TP) = P/n

Siendo p el número de pobres y n el número total de personas

BRECHA DE POBREZA (BP) mide la distancia de los individuos pobres al umbral de pobreza

BP = Σ i-1..p(u-xi)

Donde u es el umbral de pobreza, xi es el ingreso equivalente de la persona i y p es el número de pobres de la población

BRECHA DE INGRESO (i) : mide la distancia entre los ingresos de los pobres y los mínimos que deberían tener para dejar de serlo. Se calcula dividiendo la brecha de pobreza entre los ingresos mínimos

I = BP / pu = 1-(μp/u)

Donde μp es la media de los ingresos por uc de los pobres

BRECHA RELATIVA DE POBREZA (HI), se calcula como el cociente entre la brecha de pobreza y el número de personas por el umbral de pobreza, es decir, como si todas estuviesen en el umbral de pobreza.

HI = ( Σ i-1..p(u-xi))/un = TP *I

Donde u es el umbral de pobreza, xi es el ingreso equivalente de la persona i y n es el número de personas en la población.

HI se puede expresar como la tasa de pobreza por la brecha de ingreso

## 1. Indicadores de accesibilidad

- *Ratio deuda sobre ingresos o ratio de accesibilidad.*

Este ratio se define, como el compromiso de pago de las obligaciones derivadas del crédito con sus ingresos corrientes. El valor medio de referencia en la literatura se encuentra alrededor del 30%, lo que significa que el hogar compromete un tercio de sus ingresos para el pago de la vivienda.

DTI= [(A+int)/Ing]= [ϕ(C_h,tint,t)/Ing] (1)

Donde (A + int) es el importe del pago por la amortización más los intereses de un crédito hipotecario medio en un año (mensual x 12). (A+int) es función del capital prestado o nominal del préstamo (Ch), del tipo de interés (*tint*) y de la madurez del préstamo (t). Ing computa los ingresos totales brutos anuales de un hogar en un año. Ch es el valor medio del crédito hipotecario a la compra de vivienda que se registran en las estadísticas de hipotecas (INE), resultante de dividir el total concedido entre el número de operaciones. La variable *tint* es el tipo de interés hipotecario medio de referencia en el mes/trimestre de cálculo. La madurez t se considera fija en 25 años de media de

concesión de los créditos hipotecarios, aunque también se ha calculado a 30 años. La combinación de estas tres variables para el cálculo financiero de la cuota mensual a pagar se hace utilizando el método francés. El resultado da una cuota durante el primer año que es fija, y que, anualizada, es el numerador del ratio. El denominador, *ing*, mide el ingreso medio de un hogar en el año. Este ingreso es calculado asumiendo que el hogar que se endeuda tiene (1) un solo perceptor de rentas, (2) que este perceptor tiene un contrato fijo indefinido y que (3) trabaja de forma dependiente en los sectores de industria o servicios. La estadística de costes laborales es utilizada para este cálculo.

Este ratio aplicado a la tenencia en alquiler se calcularía de la misma forma pero teniendo como numerador el importe total de alquileres anuales.

1. *Ratio crédito valor (LTV)*

Este ratio refleja la proporción máxima que un hogar puede obtener como crédito hipotecario sobre el precio total de la vivienda que se dispone a adquirir. Es un ratio con un valor de referencia del 80% , lo que implica que el hogar debe tener disponible ahorro por un valor del 20% del precio de la vivienda.

$$LTV= [(\text{Capital prestado})/Pv]= [(C_h)/(Pv(\text{tasación})] \quad (2)$$

Donde el Pv es el precio de la vivienda que computa el valor técnico de tasación del bien.

El precio de venta que se utiliza para el cálculo de este ratio es el valor de tasación de la propiedad. Esto es así para garantizar la base técnica de valor en la que se fundamenta la concesión del crédito. Las estadísticas de precios publicadas por el Ministerio de Fomento se basan en estos valores, por lo que su uso para el cálculo de este ratio está respaldado.

2. *Ratio de solvencia o precio/ingresos (VTI)*

El ratio de solvencia mide si el valor de una vivienda es acorde con los ingresos del hogar.

$$VTI= [Pv/ing]= [(Pv\ (\text{tasación}))/ing] \quad (3)$$

Esta tasa se considera que debe oscilar entre el 3 y el 5, es decir, que el precio de la propiedad pudiese ser cubierto con entre 2 y 5 años de la renta del hogar en el caso en que se dedicase su totalidad al pago. Una mayor cifra indica que el hogar no es solvente

para la compra de esa vivienda, generando falta de accesibilidad posterior a la compra, y problemas de pobreza asociada a la vivienda (con reducción del consumo).

## 2.- Estimación de los indicadores identificados para España y la Comunitat Valenciana

En esta sección se estiman los indicadores antes definidos para el caso de España y sus regiones. Para tal fin, se utiliza un conjunto de bases de datos que permiten el cálculo de los distintos indicadores. Una de ellas, la Encuesta de Calidad de Vida, es utilizada para aportar una estimación de los umbrales de pobreza y algunos de los indicadores de accesibilidad *expost*. Indicadores generales procedentes de distintas fuentes secundarias, son utilizados para el cálculo de los ratios de accesibilidad *ex -ante*.

### - Los umbrales de pobreza en vivienda en España

El análisis de la pobreza en España es muy prolífico pero sin embargo, la atención al papel de la vivienda en ellos no es frecuente. Una excepción son los trabajos de Ayala (Ayala y Navarro, 2007) en que se estiman el índice de privación residencial mediante indicadores de calidad, e identifican que aproximadamente un 20% de la población han sufrido privación en vivienda.

El seguimiento de la pobreza en vivienda en la UE (Pittini y Laino, 2011) refleja unos indicadores generales en los que esta relación en España aparece en una situación marcadamente mejor que en la media europea y en muchos de los países más desarrollados. Esos autores remarcan cómo, en seis de los indicadores de falta de accesibilidad y privación, la posición española refleja mejores condiciones que la media de la UE con notables diferencias. En primer lugar, la desajustada proporción entre propiedad y alquiler del mercado residencial, con efectos sobre la accesibilidad y la pobreza en vivienda. En segundo lugar, los menores costes relacionados con las viviendas frente a la media europea, que sugiere que el acceso puede ser menos dramático en España que en el resto del entorno. Además, la reducida tasa de sobreuso (overcrowding) de la vivienda y el menor tamaño familiar, junto con una reducida población sujeta a privación severa parece inducir una relación positiva entre la estructura residencial y la situación de

pobreza en España, a pesar de la existencia de una mayor desigualdad en la distribución de la renta y la mayor presión de demanda.

Resulta relevante contrastar el alcance de los posibles problemas de pobreza en vivienda y su relación con los niveles de pobreza en España. Este trabajo tiene el objetivo de aproximar el problema y conciliar los enfoques de pobreza, teniendo en cuenta las características propias del mercado residencial español y sus fórmulas de tenencia características.

Para realizar una aproximación a los niveles de pobreza en vivienda en España, se aportan estimaciones que vinculan los umbrales de pobreza y los niveles de accesibilidad. La idea es mostrar la relación entre ambos factores y la estimación de la situación de accesibilidad en aquella población que se encuentra alrededor de la línea de pobreza, con el fin de cuantificar las observaciones de Callan, Nolan y Whalan (1993) que encontraban cómo pobres monetarios no sufrían privación material severa. También la estimación se aproximaría al ámbito de actuación de las políticas social y de vivienda.

La accesibilidad se calcula '*ex - ante*', es decir, la condición para entrar en el mercado residencial, y '*ex - post*' , como la situación continuada, una vez se ha entrado al mercado, de esfuerzo de pago por razón de vivienda. A partir de este segundo concepto se puede calcular la 'pobreza en vivienda', siguiendo la literatura.

Dado que se compara la accesibilidad y la pobreza en vivienda, la variable común que se utilizará será el ingreso, aunque medido desde dos fuentes distintas. Para la estimación de la accesibilidad *ex ante*, se tomarán los ingresos salariales (medida objetiva) y en el segundo, la accesibilidad *ex post*, se utilizarán los ingresos declarados en la Encuesta de Condiciones de Vida, ECV en adelante, (en este caso, serán subjetivas). Así, Los índices son calculados utilizando dos fuentes diferentes que lo incorporan cuyos resultados no son directamente comparables. Para los indicadores de pobreza, se utilizará la ECV, con una cobertura temporal de 2004 a 2011 (INE)[10]. Para los ratios de accesibilidad, se utilizan distintas fuentes para su construcción, como son la estadística de hipotecas, los ingresos salariales (INE), los precios de las viviendas (MFOM), los tipos de interés y otra información financiera (BdE). Los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida permiten la construcción de un número amplio de indicadores de

[10] En el análisis en detalle para 2016, se amplía la estimación hasta el año 2015.

pobreza, en general y en vivienda. No se ha abordado aquí la medición de privación multidimensional dado que no es objeto de este trabajo evaluar la privación general.

Utilizando la ECV, se calcula los indicadores de pobreza controlando por fórmula de tenencia, identificando los umbrales de pobreza, el *housing stress*, la renta residual, y la probabilidad de caer dentro del riesgo de pobreza y exclusión de los hogares con las distintas fórmulas de tenencia. Las estimaciones se realizan a nivel agregado para España y también por comunidades autónomas.

- **Los umbrales de pobreza**

En un primer paso, se han calculado distintos indicadores de pobreza, como la ***línea de pobreza*** (Eurostat, 60% de la mediana de la renta declarada), la mediana de la renta de los clasificados como pobres, y las medidas de incidencia sobre la población (tasa de pobreza) y de intensidad (brecha de pobreza-BP, brecha de ingresos-I y brecha relativa de pobreza-HI)[11]. Se utiliza para ello la renta bruta[12]. Los resultados detallados por CCAA están contenidos en el cuadro A.1 del anexo.

El umbral de pobreza estimado en España (cuadro 1) para el período 2004-2011, es de 12927,3 euros brutos por año, siendo la mediana de la renta de los hogares clasificados como pobres, de 8641,8, algo más del 66% de umbral. La población que se encuentra por debajo del umbral es el 27,2 % del total de población, con una brecha de pobreza del 33.15% y una brecha de ingresos del 36.2%.

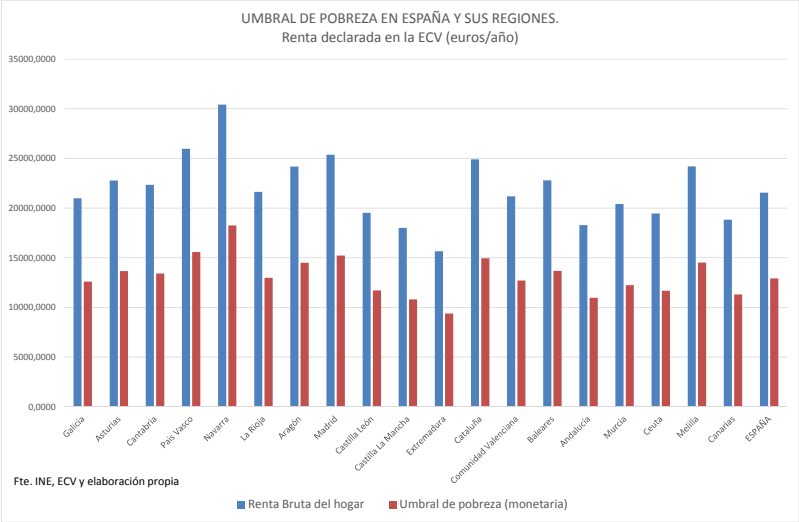
**Cuadro 1. Estimación de la línea de pobreza para España. Resumen (Euros y %)**

| | |
|---|---|
| LINEA DE POBREZA (euros/año) | 12927,30 |
| Tasa de pobreza (%) | 27,25 |
| BP % | 33,15 |
| I % | 36,24 |
| HI=tp*i | 9,88 |
| MEDIANA DE RENTA Bruta DE LOS H POBRES (euros/año) | 8641,88 |

[11] En el anexo se explican las fórmulas de cálculo de las tasas.
[12] La literatura sugiere que la renta bruta es más representativa que la renta disponible. Se ha contrastado que ambas difieren en la base de datos utilizada en una proporción casi constante.

Las líneas de pobreza y la mediana de la renta de los pobres por regiones en España se representan en el gráfico 2. En él se observa cómo Canarias, Castilla La Mancha, Extremadura y Andalucía destacan con umbral de pobreza menor (menor renta por año) mientras que País Vasco, Navarra, Aragón, Madrid, Cataluña, Baleares y Melilla tienen los umbrales más elevados. La Comunitat Valenciana se encuentra en un 25% inferior al umbral de mayor nivel (Navarra) y por debajo de la media de las economías similares en tamaño.

**Gráfico 2**

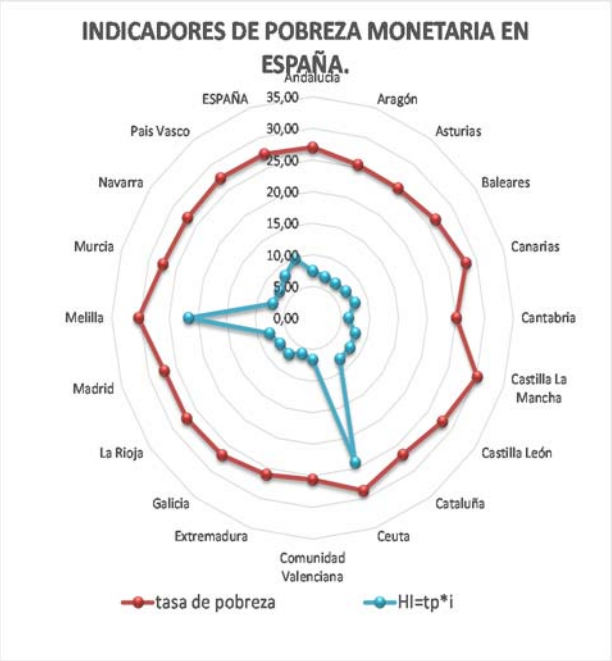


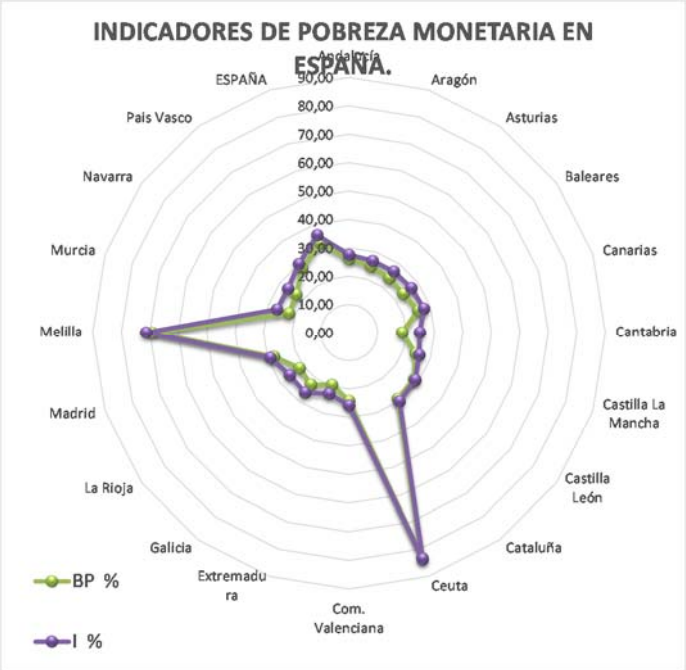

En cuanto a la incidencia de la pobreza, se han calculado y representado la tasa de pobreza y la brecha de pobreza (BP) por CCAA y representado en el gráfico 3 (panel izquierdo), así como la brecha de ingreso (I) y la brecha relativa de pobreza (HI) también por CCAA, y representado en el gráfico 3 (panel derecho).

Salvo en los indicadores para Ceuta y Melilla, los resultados muestran una volatilidad pequeña ($\delta = 1.46$) entre las regiones. La tasa de pobreza es mayor en Melilla (30.3) y en Castilla La Mancha (30.2), y menor en Cantabria (25.1), Asturias (25.3), Aragón (25.5) y en la Comunitat Valenciana (25.6). La intensidad de la pobreza muestra más discrepancias en las brechas de pobreza y de ingresos, con una desviación típica mayor (17.29 en la brecha de pobreza y 16.8 en la de ingresos), lo que refleja una distribución de la renta menos equilibrada entre regiones y dentro de las regiones. Por ejemplo, la brecha de pobreza (la distancia entre la renta de los individuos y el umbral) es menor en Cantabria (18.6) y en Extremadura (19.5), y muy elevada en Ceuta (83.2),

Melilla (69.1), Cataluña (29), País Vasco (28.1) y Castilla León (28.2). La Comunitat Valenciana se encuentra en la media nacional.

**Gráfico 3**




Se realiza también la medición de la pobreza subjetiva con la estimación de la renta mínima de pobreza definida por Kapteyn. Este indicador permite aproximar distintas líneas de umbrales de pobreza por tamaño del hogar y es posible su cálculo por períodos temporales. Este índice se basa en la opinión de los individuos sobre cual serían los ingresos que les permitiría llegar a fin de mes, y su cálculo permite dar una idea del grado de privación de los hogares a la vez que es útil para observar la volatilidad temporal de las líneas mínimas de pobreza subjetiva. El cuadro A.2 del anexo recoge el detalle por regiones de las estimaciones.

En términos agregados para España, la renta mínima promedio por tamaño del hogar es de 1739.1 euros/mes, variando entre 1346.8 euros para un hogar de un miembro y 2805.5 euros para otro mayor de 6 miembros (Cuadro 2). Estas cifras distan de los niveles calculados anteriormente. De hecho, la proporción sobre el umbral de pobreza de la renta mínima de Kapteyn (en promedio) es de 161.4%, es decir, lo que los hogares consideran necesario para llegar a fin de mes supera el 60% de la línea de pobreza estimada, lo que sugiere el grado de privación de los hogares clasificados como pobres. Si se tiene en cuenta la mediana de la renta de los hogares pobres, la proporción aumenta hasta el 241.5%.

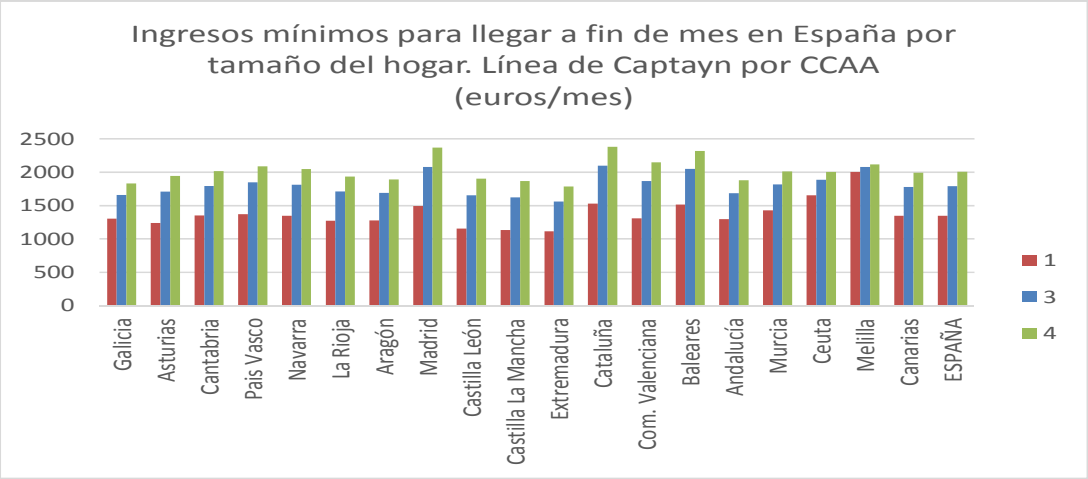
**CUADRO 2. Renta mínima de Kapteyn. España**

| | Número de miembros hogar | ESPAÑA (euros/mes) |
|---|---|---|
| | 1 | 1346,8 |
| | 2 | 1567,8 |
| | 3 | 1788,8 |
| | 4 | 2009,8 |
| | 5 | 2230,8 |
| | 6 | 2451,9 |
| | más de 6 | 2805,5 |
| | media ponderada | 1739,1 |
| Linea de Kaptein sobre: | s/linea de pobreza % | 161,43 |
| | s/mediana de la pob. Pobre % | 241,48 |

Fte. Elaboración propia a partir de los datos de la ECV, 2005-2011 (INE)

El gráfico 4 muestra la estabilidad de las líneas de renta mínima por tamaño del hogar y su evolución durante el período 2005-2011. La estabilidad de todas ellas, salvo para los hogares de mayor tamaño, es remarcable aunque se observa una cierta reducción durante los últimos años para los hogares de más de 6 miembros. Esta evolución parece indicar que las necesidades de ingresos de los hogares no se han reducido sustancialmente (salvo en 2007) en todo el período y que, de haberse producido en realidad, han supuesto una privación de consumo.

**Gráfico 4**



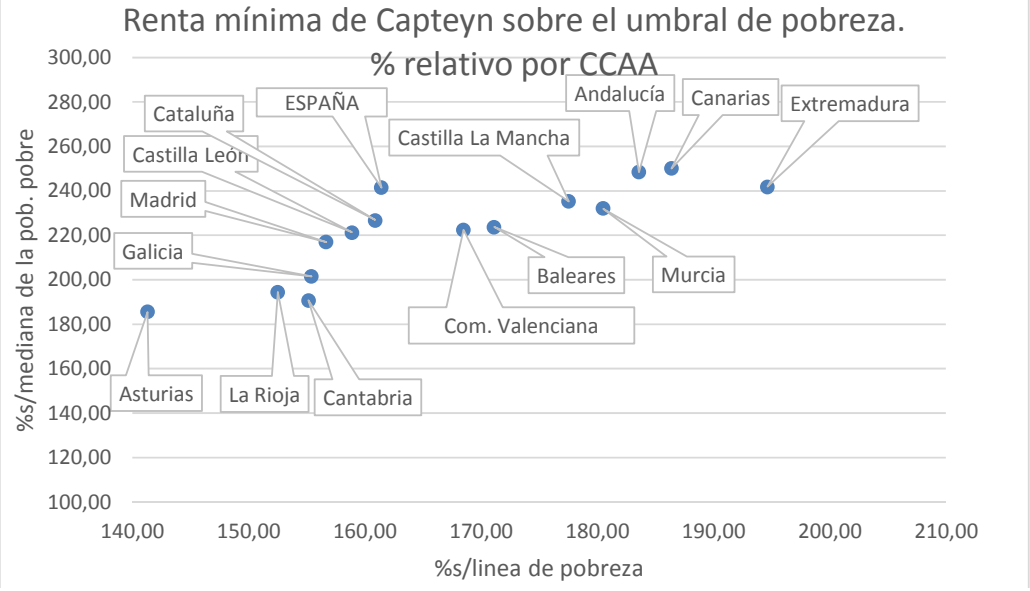

Fuente: ECV (INE) y elaboración propia

Las diferencias entre regiones son importantes. Si se tiene en cuenta un hogar unipersonal, los ingresos más bajos requeridos lo son en Castilla León, Castilla La Mancha, Extremadura, Comunitat Valenciana y Andalucía, mientras que si se observan los de mayor número de miembros, los mayores ingresos son requeridos en Madrid,

Cataluña, Baleares y Comunitat Valenciana. La dispersión entre los ingresos subjetivos entre tamaños de hogar es elevada en las comunidades mencionadas, y mínima en Melilla, Ceuta, Aragón o Canarias. Se puede observar, en este caso, que la Comunitat Valenciana presenta una de las mayores dispersiones entre la renta mínima necesaria de un hogar de un miembro, y la de más miembros, de forma similar a Madrid, Baleares y Cataluña. El menor nivel de ingresos requerido por un hogar unifamiliar pone de manifiesto ciertas ventajas relativas de capacidad de compra que es acorde con los menores niveles de ingresos. Sin embargo, el mayor de un hogar plurifamiliar refleja la dificultad inherente a los hogares para cubrir sus necesidades, en una comunidad con niveles de ingresos bajos como la CV.

Por CCAA, la proporción relativa de estos ingresos de Kaptein y los umbrales de pobreza muestran el consumo contenido en los hogares. El gráfico 5 pone en relación los dos ratios relativos calculados (ingreso de Kapteyn en proporción al umbral de pobreza y de la mediana de ingresos de los hogares pobres), perfilando una parábola que clasifica las comunidades autónomas según el grado de privación en el consumo. Como se observa, Asturias, La Rioja, Cantabria y Galicia serían las regiones donde menos privación en el consumo se produciría, ya que requieren menos del 60% adicional de su umbral de pobreza para llegar a fin de mes, y menos del 100% adicional de la mediana de la renta de los pobres. El resto de las regiones muestra proporciones mayores, siendo Extremadura, Canarias, Andalucía, Murcia y Castilla La Mancha (regiones con los menores niveles de ingresos en su umbral de pobreza), donde los ingresos estimados para el consumo básico serían mayores, y en los que esta percepción supera el 180% del umbral y el 240% de la mediana de ingresos de los hogares pobres.

**Gráfico 5**




Nota. Este gráfico ha calculado, para cada CCAA, la proporción del ingreso de Kaptein con, respectivamente, la línea de pobreza (eje de x) y la mediana de los ingresos de los hogares considerados como pobres. Cuando más abajo (cercano al eje 0,0) esté localizada una CCAA, tiene menor privación potencial en el consumo existe.

Fuente: ECV (INE) y elaboración propia

Como puede observarse, la Comunitat Valenciana muestra peores condiciones que la media nacional y que las economías mayores, lo que es un indicador adicional de potencial privación en el consumo.

## III.- Análisis de la 'pobreza en vivienda'. *Ex-ante* y *ex-post*

En este apartado se estiman los indicadores de pobreza en vivienda detallados anteriormente, tanto la accesibilidad *ex ante*, como los indicadores *ex post*. Como se ha visto, las líneas son calculadas tomando información de las rentas de los hogares sin distinguir por sus características o, como en el último caso analizado, sólo por el número de miembros.

La literatura sobre el mercado de la vivienda aporta evidencia empírica sobre la distinta distribución de la renta que se produce entre los hogares dependiendo de la fórmula de tenencia que adopten (Gabriel et al. 2005), de manera que los propietarios muestran una renta media mayor que el resto de los hogares. Por tanto, una estimación de pobreza en vivienda debe tener en cuenta la situación de tenencia residencial de los hogares. Esta es una información que, obviamente, no existe en lo relativo a las variables agregadas que se utilizan para el cálculo de la accesibilidad *ex ante*. Sin embargo, los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida permiten cruzar la información para obtener el detalle de tenencia y características de los hogares y su situación con respecto a la vivienda, lo que permite su inclusión relacionado son los niveles de ingresos en el cálculo que se realiza en este trabajo. De esta manera, los indicadores de accesibilidad ex post, de pobreza en vivienda y de *housing stress* pueden ser calculados controlando por la forma de tenencia.

Las estadísticas censales y también la ECV, preguntan sobre cuatro formas de tenencia[13], que son la propiedad, el alquiler a precios de mercado, el alquiler por debajo de precios de mercado, y la cesión gratuita. En el cuadro 3 se detalla la distribución de la población total y la población clasificada como pobre en las cuatro tipologías y en el anexo, el cuadro A.3 muestra la misma estimación por CCAA.

Respecto al cuadro 3, la distribución de los indicadores de pobreza por forma de tenencia es muy parecida al agregado: la mayor parte (un 82.8% en total y un 83.02% de hogares clasificados en la línea de pobreza) son propietarios, un 7.6% y 6.9 % respectivamente son inquilinos pagando renta a precios de mercado. Los dos grupos de hogares con viviendas a precios menores o gratuitas suponen una parte relevante de la población, un 3,1% del total y un 3.2% de los hogares pobres están alquilados pagando

[13] La ECV en 2011 se pregunta una forma adicional, viviendas en propiedad con pagos pendientes, pero como solo se da la respuesta en ese año, se han agregado a las fórmulas tradicionales.

un precio por debajo del mercado y un 6.4% y 6.7% respectivamente, se benefician de una cesión gratuita. Nótese que el peso de los dos últimos grupos es equivalente al del alquiler, es decir, la proporción de hogares que viven en sus viviendas principales en alquiler a precios por debajo del mercado y en cesión gratuita, es similar a los hogares que viven en alquiler a precios de mercado. Esta forma de tenencia es relevante en España y aparece en la mayor parte de los censos de Población y Viviendas desde 1960 con similar peso. Se podría decir que es una forma de ajuste del mercado de viviendas particular de nuestra economía. A pesar de lo persistente de la situación, no ha habido estudios pormenorizados que indiquen las razones por las que los hogares viven en estas formas de tenencia ni la relación de esos hogares con los dueños de las viviendas.

**Cuadro 3**

**RENTA Y DISTRIBUCIÓN POR FÓRMULAS DE TENENCIA DE VIVIENDAS. ESPAÑA**

| | **Renta mediana asociada (euros/año)** | **% s/ umbral medio (media=100)** | **% de hogares en esa tenencia** | **% hogares POBRES en esa tenencia** |
|---|---|---|---|---|
| Propiedad | 13629,9 | 105,4 | 82,8 | 83,02 |
| Alquiler a precios de mercado | 11073,9 | 85,6 | 7,6 | 6,95 |
| Alquiler por debajo del precio de mercado | 9224,1 | 71,3 | 3,1 | 3,26 |
| Cesión gratuita | 10025,1 | 77,5 | 6,4 | 6,78 |

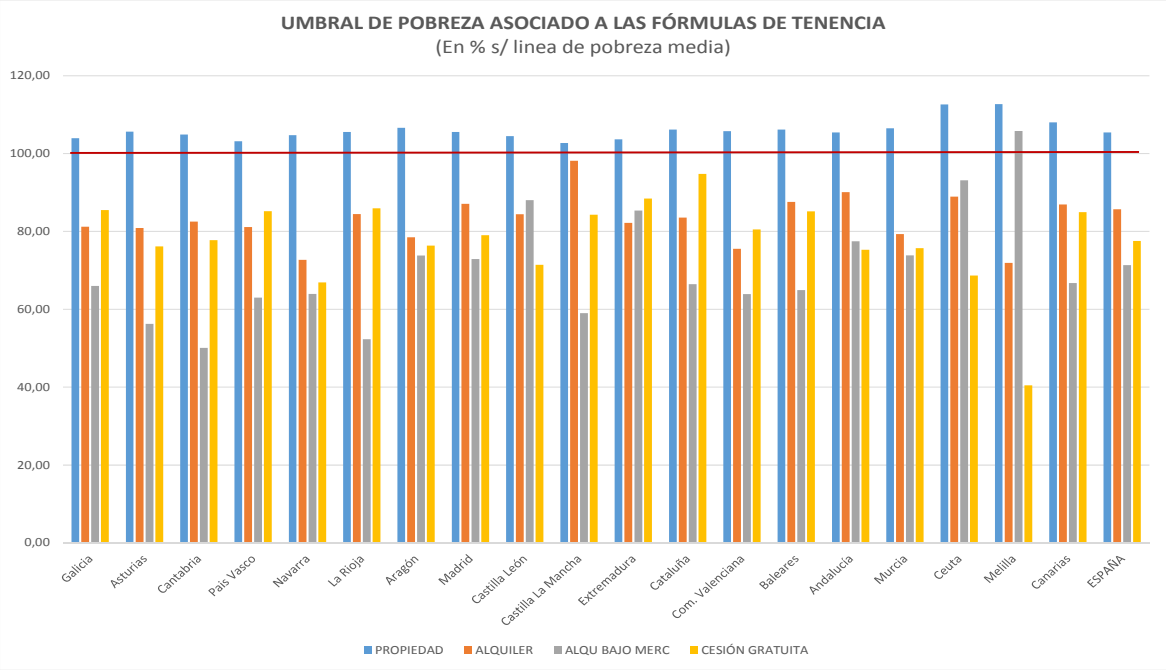
Fuente: Calculado a partir de los microdatos de ECV, INE,

Como se observa, los datos refrendan la evidencia empírica sobre la existencia de mayores niveles de renta de los hogares con la vivienda en propiedad. En la segunda columna del cuadro 3 se muestra este extremo en cuanto a la renta mediana asociada a cada tenencia y a la estimación del umbral de pobreza. Ésta última muestra que los hogares propietarios presentan un umbral de pobreza de un 5.4% superior a la media. Las fórmulas de tenencia distintas a la propiedad están asociadas a niveles de renta menores que la media, y son del 85.6% en el caso de los hogares en alquiler, y de entre el 71% y el 77% en los casos de los hogares en alquiler con precio inferior al de mercado o en cesión gratuita. Los hogares más pobres estarían clasificados, según estos resultados, en la tenencia en alquiler a precio por debajo del mercado.

Por CCAA las diferencias son importantes, aunque mantienen las pautas de los datos agregados (gráfico 6). En todas las regiones, la proporción del umbral de pobreza

de los propietarios con respecto a la media agregada es superior a 100, con valores mayores en Ceuta, Melilla y Canarias. La proporción del umbral es menor en el caso del alquiler por debajo del precio de mercado en todas las regiones salvo en Andalucía y Murcia, donde es similar a la cesión gratuita y al alquiler, y en Ceuta y Melilla, donde el umbral se acerca al de los propietarios. Esto implica que en estas cuatro comunidades, el umbral de renta que marca la línea de pobreza no es el menor y, por tanto, estos hogares no son los más pobres. En el resto de las CCAA, este grupo es el que concentra los hogares con rentas menores de toda la distribución. Asturias, Cantabria, La Rioja y Castilla La Mancha tienen los hogares con menores rentas medianas de la distribución. Aquellos hogares con cesión gratuita de la vivienda, el umbral de pobreza se encuentra alrededor del 80% de la media.

**Gráfico 6**



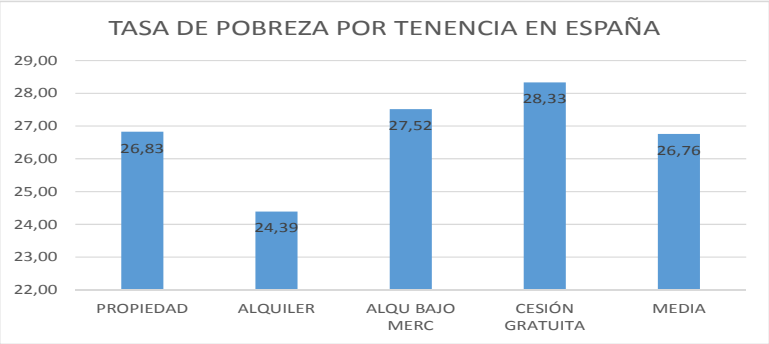

Fuente: Calculado a partir de los microdatos de ECV, INE,

En la Comunitat Valenciana las diferencias entre los umbrales por tenencia son muy marcadas. Mientras que el umbral de pobreza de los propietarios supera el 100% del de pobreza, ninguno de las otras tres fórmulas de tenencia supera el 80%. El grupo de hogares inquilinos a precio por debajo del mercado, es el quinto en España con menor nivel de renta relativa a la pobreza, lo que indica el nivel de severidad de la pobreza entre estos hogares. El segundo grupo que afronta umbrales de pobreza elevados son los

hogares inquilinos a precios de mercado[14], mientras que aquellos que disfrutan de una vivienda cedida, consiguen elevar un poco (hasta el 80% de la línea de pobreza) su nivel de ingresos disponibles.

La **tasa de pobreza** de estos grupos de hogares muestra la incidencia de la pobreza por tenencia. El gráfico 7 refleja una concentración de la pobreza entre los hogares con tenencia en alquiler con precio por debajo del nivel de mercado, de un 27,5%, y de los que disfrutan de la cesión gratuita, con un 28.33%. Mientras la tasa de pobreza del conjunto de la población es del 26,7%, los hogares propietarios presentan un 26.8%, los inquilinos un valor inferior, del 24.4% . No hay información que identifiquen los hogares que viven alquilados a precio fuera de mercado o con vivienda cedida, si podrían ser beneficiarios de alquileres sociales, inquilinos de renta antigua, o habitando viviendas de familiares. Sin embargo, el peso de estas formas de tenencia son lo suficientemente importantes como para ser objeto de observación.

**Gráfico 7**

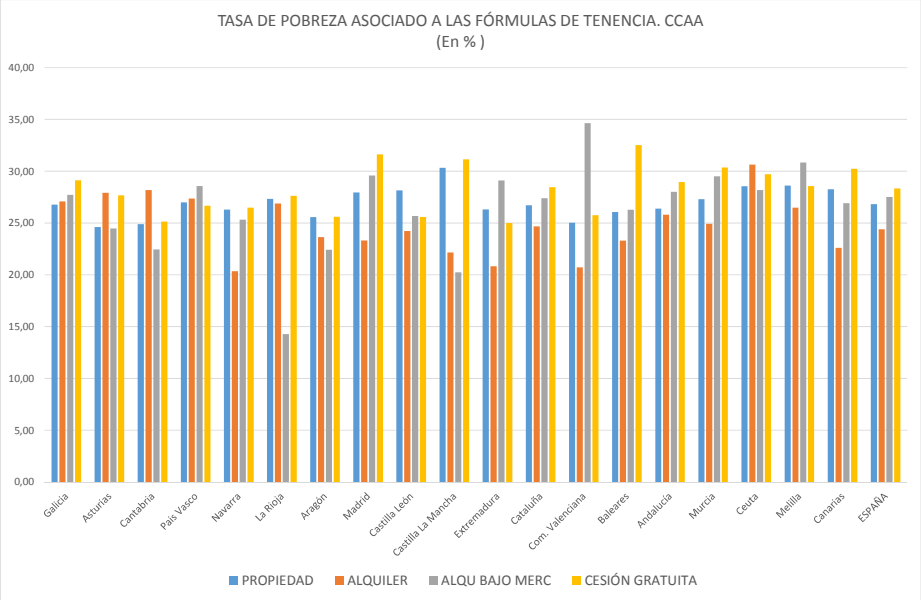



Fuente: Calculado a partir de los microdatos de ECV, INE,

Una desagregación por regiones (gráfico 8) refleja como las mayores tasas de pobreza se agrupan en los hogares bajo las fórmulas de tenencia mencionadas y están concentrados, fundamentalmente, en la **Comunitat Valenciana**, Melilla, Murcia, Extremadura, País Vasco y Madrid, en cuanto a los hogares alquilados pagando precio por debajo de mercado. La cesión gratuita es una fórmula principalmente utilizada en Baleares, Castilla La Mancha, Madrid, Murcia, Canarias y Ceuta. Las comunidades sin diferencias sustanciales entre sus tasas de pobreza por tenencia son Galicia, País Vasco, Cataluña, Andalucía, Ceuta y Melilla. La Rioja es la comunidad con menor tasa de pobreza entre sus hogares alquilados a precio por debajo de mercado.

[14] Hay que recordar que se han representado SOLO los hogares clasificados como pobres, así que estos comentarios no hacen referencia a aquellos no clasificados en este grupo.

**Gráfico 8**




Fuente: Calculado a partir de los microdatos de ECV, INE,

En el caso de la Comunitat Valenciana, las diferencias relevantes en la tasa de pobreza si se tiene en cuenta la tenencia residencial, pone de manifiesto la relevancia de la vivienda como gasto de los hogares pobres y su capacidad para afectar a la situación de pobreza. Por ejemplo, la tasa de pobreza es similar en los hogares propietarios y los que disfrutan de una vivienda gratuita, es menor en los hogares inquilinos a precios de mercado y muestra una fuerte concentración (casi el 35% de los hogares con esta tenencia) en los alquilados a precios por debajo del mercado. Esta concentración de pobreza parece indicar un relevante efecto de redistribución hacia el grupo de hogares que disfrutan de las fórmulas de tenencia subsidiada al 100%, y fuertes problemas de pobreza en los grupos que, potencialmente, disfrutan de viviendas públicas alquiladas a precios bajos.

## 1. Estimación de la pobreza en vivienda. Los ratios

Teniendo en cuenta los umbrales de pobreza de cada fórmula de tenencia en cada comunidad autónoma, se ha extraído una muestra específica de todos los hogares que se recogen en la ECV cuya renta bruta es igual o menor que el umbral calculado, controlando por ambas dimensiones.

Como los umbrales de pobreza son diferentes en cada región, la segmentación se realiza teniendo en cuenta el 60% de la mediana de la renta en dos dimensiones: para cada CCAA y para cada tenencia. A partir de esta muestra se han llevado a cabo los cálculos de los indicadores de pobreza en vivienda y accesibilidad.

La tenencia de los hogares y su evolución en el tiempo se observa cruzando la información sobre tenencia por el año de acceso a la vivienda. El gráfico 9 muestra con claridad un modelo de tenencia de viviendas en el largo plazo, tiempo en el cual los hogares han ido accediendo masivamente a la propiedad desde la década de los sesenta, posiblemente intercambiando las fórmulas de tenencia desde el alquiler.

**Gráfico 9**

Fuente: Calculado a partir de los microdatos de ECV, INE,

Una mayoría de los hogares integrados en la ECV declaran que son propietarios desde más de cuarenta años atrás, mientras las situaciones de alquiler, con y sin precio de mercado, y de cesión, son situaciones que ocurren desde principios de los noventa. Esta distribución parece confirmar que los grupos que caen en riesgo de pobreza tienen similares tendencias a la propiedad que la población, y utilizan el mercado de alquiler de forma temporal.

- **Los ratios de accesibilidad**

Las medidas habituales de accesibilidad se enmarcan en el enfoque de los ratios, con la estimación de tres tipos de indicadores:

**1.- El de coste/pagos** totales sobre ingresos, que mide la proporción de éstos últimos que se dedica al pago de los servicios residenciales. En este grupo se clasificaría el ratio de *accesibilidad a la compra* propiamente dicho (calculado como la razón entre los pagos anuales por capital e intereses sobre los ingresos anuales, también conocido como el *debt to income ratio*) o el ratio de accesibilidad al alquiler (sería la razón entre los pagos anuales en concepto de alquiler y la renta).

Este ratio ha sido normalmente utilizado como el indicador más apropiado de la accesibilidad, con un valor arbitrario, pero aceptado, del 30%. Este indicador permite al investigador identificar la proporción de ingresos que no debe superarse cuando se paga por una vivienda de tamaño y calidad adecuados, estableciendo una relación explícita de los gastos de la vivienda con los ingresos como una norma mediante la cual se puede medir las circunstancias reales del hogar (Stone, 2006). Kutty (2007) indica que se suele medir en términos del presupuesto gastado en vivienda o relación entre el gasto en vivienda con respecto a los ingresos. El cálculo de este indicador permite estimar el '***housing stress***' que aparece cuando un hogar, **clasificado dentro de los estratos menores del 40% de la distribución de la renta**, **gasta más del 30%** de su renta en vivienda (la regla del 30/40%, Gabriel et al, 2005:23).

**2.- El ratio de solvencia**, como indicador de la equivalencia entre la vivienda y su coste con el nivel de ingresos del hogar. Se calcula como la razón entre el precio de la vivienda y los ingresos anuales e indica el tiempo en años que ha de transcurrir hasta que la vivienda quede totalmente pagada si el hogar dedicase toda su renta solo a cubrir ese coste. El valor que debe tomar este indicador se encuentra entre 3 y 4 para definir al hogar como solvente relativo a la vivienda. Por encima de este límite se definen tres niveles de problemas de accesibilidad: **moderado, serio y severo** (Demographia 2010:9 citado en Stone y otros 2011).

**3.- El ratio crédito valor**, aplicado al acceso en propiedad, mide la proporción máxima de crédito que se puede obtener para la compra de la vivienda y es un referente de las medidas de cautela financiera y restricción crediticia que se aplican, dado que la diferencia hace referencia a la cantidad de ahorro que el hogar aporta a la operación de compra. Según Whitehead et al, 2009, este ahorro es relevante en la decisión de concesión del préstamo, por lo que el ratio LTV asociado es un elemento fundamental para garantizar el acceso en propiedad. El análisis de la capacidad de acceso a la financiación

como indicador de accesibilidad ha llegado a ser muy importante durante las recesiones económicas ya que los prestamistas han reducido la concesión de préstamos a particulares y hogares que cuentan con poco ahorro previo mediante la reducción de los ratios crédito/valor.

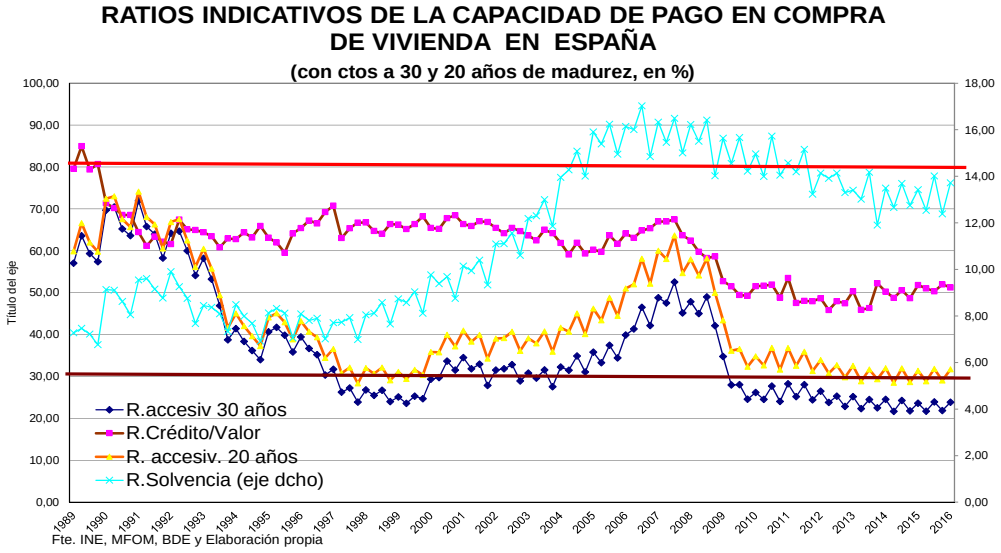
El LTV se calcula como la razón entre el crédito concedido y el precio de la vivienda y se acepta que un valor medio para la compra de la vivienda principal puede alcanzar el 80%. Algunos estudios (Whitehead et al, 2009) han contrastado que en épocas de expansión económica, los LTV tienden a aumentar llegando, incluso, al 100% mientras que en recesión, caen.

Las medidas de accesibilidad basadas en estos ratios han sido consideradas insuficientes debido a lo arbitrario de sus valores umbrales, y a que éstos varían dependiendo de la tenencia, la localización de la vivienda y las características socioeconómicas de los hogares. No obstante, por su simplicidad son ampliamente usados (Jones y otros, 2011).

Desde la crisis financiera, los supuestos en los que se basan estos ratios para medir la accesibilidad **no se cumplen**. Estos supuestos son: que el hogar tenga ingresos estables y que el ratio LTV sea acorde con las condiciones económicas con el fin de que el hogar, aportando su ahorro, pueda entrar en el mercado. La inexistencia de ingresos resultado del aumento en el desempleo impide el cálculo de los tres ratios, por lo que ese hecho genera la falta severa de capacidad para el primer acceso. Por otro lado, la restricción crediticia se refleja en un LTV decreciente mostrando un segundo fallo, ahora desde el mecanismo financiero. La concesión hipotecaria depende de los valores de los ratios acordes con el *scoring*, aunque valores decrecientes del LTV ponen de manifiesto políticas de las propias entidades de restricción crediticia que dificultan el acceso en propiedad. Las condiciones del mercado desde 2007, por tanto, parecen haber distorsionado el mecanismo de entrada de los hogares al mercado, con relevantes efectos sobre la incapacidad de acceso y la caída en la máxima 'pobreza-vivienda'.

En todos los casos que se analizan aquí, los ratios hacen referencia al esfuerzo para el acceso a una vivienda con unas características físicas standard dentro del mercado local de viviendas, que sea apropiada, digna, segura y saludable (Lerman y Reeder, 1987). Las diferencias en la accesibilidad dependen de las características del área de viviendas y de la existencia de suficiente oferta (Jones et al, 2011).

**Gráfico 10**




## 2. La accesibilidad *ex-ante*

En el gráfico 10 se representa una perspectiva dinámica de los tres ratios de accesibilidad para la economía española. Al ser un agregado, se han tenido en cuenta los ingresos medios salariales (solo un salario por hogar) y las condiciones financieras y del mercado de la vivienda existente en cada momento del período temporal que se estima. El perfil de los tres indicadores hacen referencia al primer acceso a la vivienda, o accesibilidad *ex –ante*.

En términos agregados, los indicadores de esfuerzo de pago (ratio de accesibilidad) muestran una situación de máxima accesibilidad durante el período 2009-2016 con ratios inferiores al valor umbral que alcanzan un máximo del 24% (por debajo del 30%). Por su parte, el LTV está alrededor del 50% (por debajo del 80%) sugiriendo la existencia de una severa contracción del crédito.

El ratio de solvencia alcanza un valor equivalente a 13, es decir, el precio medio de la vivienda equivale a alrededor de 13 años de ingresos (si se dedicasen exclusivamente a pagar la vivienda), lo que indica unos niveles de precios por encima de los que deberían tener las viviendas accesibles, o un nivel de ***no accesibilidad serio***, según la definición de Demographia, 2010.

Una visión de largo plazo como la que se mostraba en el gráfico 9, refleja como el ratio de solvencia en España ha estado históricamente alrededor del 7 en el principio de la década de los noventa. En media, el mínimo valor del ratio ha sido en España de 6.4, aunque algunas regiones sí han alcanzado el valor umbral de 3-4 mencionado y recomendado en la literatura.

La combinación de variables que conforman estos indicadores de accesibilidad ha **jugado en favor del acceso en propiedad** en España durante la década de los noventa, definiendo un período prolongado de accesibilidad (desde mediados de los noventa hasta mediados de los 2000, una década) sin restricción de crédito y con capacidad de pago muy generalizada. Esto es así en la mayor parte de las regiones españolas, con algo más de dificultad en Canarias, Baleares y Madrid. Durante esta década, gracias a esta situación en la economía española, **una parte muy elevada de los hogares pudieron acceder al mercado de viviendas bajo la fórmula de propiedad**.

La accesibilidad se reduce desde 2006 como consecuencia directa de la subida de los tipos de interés, y desde 2007 con un aumento en la restricción de crédito reflejado con gran claridad en la evolución del LTV. En los últimos años de la crisis, la capacidad de pago muestra un entorno de acceso que es muy favorable, pero la restricción crediticia es muy fuerte en la mayor parte de las regiones, dándose una situación paradójica en la cual hay una gran facilidad para entrar en el mercado de propiedad pero solo para aquellos que posean ahorro suficiente (entre el 50 y el 60% del valor de la vivienda) e ingresos estables. El resto de la población ha visto, simplemente, desaparecer su capacidad de acceso.

Canarias, Castilla La Mancha, Cataluña, Comunitat Valenciana, Baleares, Galicia y Murcia son las regiones donde la restricción crediticia medida por el LTV ha sido más drástica e intensa y donde se refleja una mayor dificultad de acceso a la primera vivienda que redunda en el problema tratado en este trabajo.

### 3. Accesibilidad *ex-post*

La accesibilidad *ex-post*, es decir, el esfuerzo de pago que los hogares propietarios e inquilinos están haciendo sobre su renta tras el primer acceso al mercado, se mide también a través del ratio de accesibilidad pero ahora promediando el importe del pago por hipoteca que declaran los hogares y su renta. En este apartado, el análisis se

complementa con las medidas de pobreza en vivienda que recomienda la literatura, como son la renta residual y el stress en vivienda.

En el cuadro A.4 del Anexo se muestran estas medidas calculadas a nivel de las comunidades autónomas, mientras que en el cuadro 4 se resumen los datos agregados de aquel para la economía española.

El cuadro 4 muestra unos ratios de accesibilidad muy elevados, superiores al 30%, para los dos primeros grupos de tenencia, lo que implica una falta de acceso severa para propietarios e inquilinos[15]. Por su parte, el tercer tipo de tenencia (alquiler por debajo del precio de mercado) presenta un ratio del 15.3% y cero en el grupo de cesión gratuita, como es obvio. Esto implica que el grupo de hogares pobres hace un esfuerzo en el pago de renta muy elevado para mantener su vivienda, quedándose disponible para gastar un diferencial de renta (residual) que es equivalente al 45% de la renta original. Lo reducido de esta tasa permite afirmar que estos hogares están en situación de pobreza severa[16].

## Cuadro 4

**RATIOS DE ACCESO Y TENENCIA DE VIVIENDAS EN ESPAÑA. HOGARES EN EL UMBRAL DE POBREZA***

| | Renta mediana asociada (euros/año) | Ratios de accesibilidad | RENTA RESIDUAL (euros/año) | % renta r.residual s/ línea de pobreza | % hogares en esa tenencia** | % s/ total hogares que declaran pagos |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Propiedad | 13629,9 | 54,9 | 6152,92 | 45,14 | 83.02 | 7,38 |
| Alquiler a precios de mercado | 11073,9 | 54,0 | 5093,98 | 46,00 | 6,95 | 93,32 |
| Alquiler por debajo del precio de mercado | 9224,1 | 15,3 | 7812,25 | 84,69 | 3.26 | 44,52 |
| Cesión gratuita | 10025,1 | 0,0 | 10025,10 | 100,00 | 6,78 | 0.0 |

* El ratio de accesibilidad en compra está calculado como la razón entre el pago anual por la hipoteca y la renta anual. El del alquiler se calcula como la razón entre el montante de alquiler pagado en un año sobre la renta.

** Las familias clasificadas en propiedad son todas, tanto las que tienen pagos pendientes, para las que se estima el ratio, como las que no, en cuyo caso, el ratio de acceso sería 0.

Una forma de entender la diferencia es comparando con similares ratios pero referidos al total de la base de datos (que incluye todos los hogares, pobres y no pobres). En el cuadro 5 se presentan los mismos indicadores para el total de la población. Destacan, de la comparación, las diferencias en los niveles de renta, casi el doble en el caso de los propietarios.

[15] Hay que recordar que la interpretación de estos ratios es inversa: a menor ratio, mayor accesibilidad

[16] Algunos autores (Stone et al, 2011:5) consideran que el indicador adecuado para hacer una evaluación de la pobreza y capacidad de acceso a una vivienda no es el ratio sino el ingreso residual resultante después de pagar por la vivienda.

**Cuadro 5**

**RATIOS DE ACCESO Y TENENCIA DE VIVIENDAS EN ESPAÑA. TODA LA POBLACIÓN**

| | Renta mediana asociada (euros/año) | Ratios de accesibilidad (mediana,%) | RENTA RESIDUAL (euros/año) | % renta residual s/ línea de POBREZA | % familias en esa tenencia |
|---|---|---|---|---|---|
| Propiedad | 22716,5 | 17,8 | 18670,15 | 1,37 | 82,81 |
| Alquiler a precios de mercado | 18456,5 | 23,8 | 14062,55 | 1,27 | 7,62 |
| Alquiler por debajo del precio de mercado | 15373,5 | 8,3 | 14091,04 | 1,53 | 3,17 |
| Cesión gratuita | 16708,5 | 0,0 | 16708,50 | 1,67 | 6,41 |

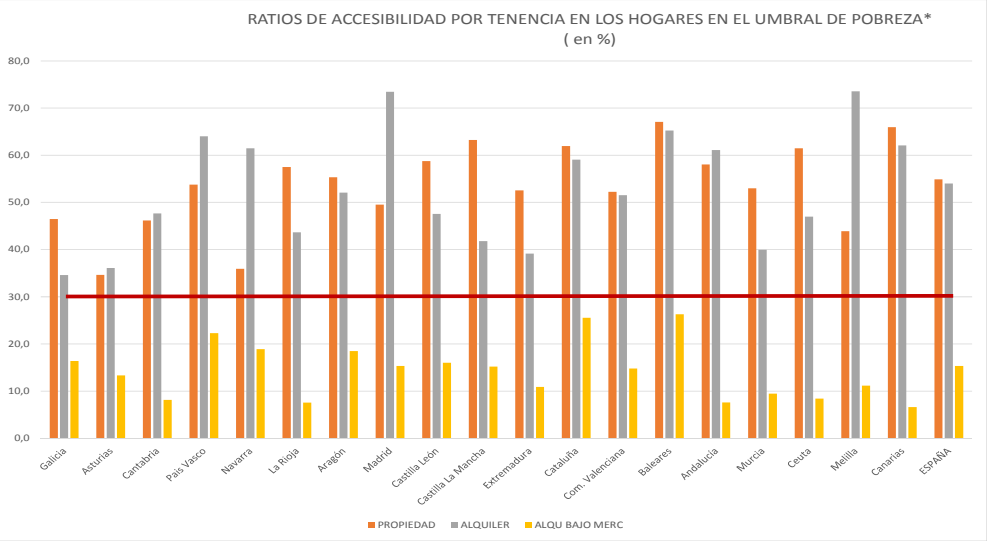
Fuente: Calculado a partir de los microdatos de ECV, INE,

Los ratios de accesibilidad son mucho menores, mostrando de una forma generalizada la existencia de acceso para la mediana de la población, y con el resultante de una renta residual que es un 37% en media mayor que la línea de pobreza en propiedad y un 67% en cesión gratuita. La distribución entre formas de tenencia es muy similar, como ya se ha remarcado anteriormente.

Volviendo al cuadro 4 que clasifica a los hogares pobres por tenencia, se observa que las dos primeras fórmulas de tenencia tienen asociados la parte mayoritaria de la población. Esto implica que los indicadores de falta de acceso tienen un efecto amplio entre la población de hogares pobres. Sin embargo, aunque en el caso de la población en alquiler de mercado el ratio de acceso del 54% afecta a un 6.9% de los hogares pobres, no lo es en el caso de la población en **propiedad, que sólo se ve afectada en el caso de tener pagos pendientes**, y una mayoría no parece tenerlos. La ECV muestra cómo, del grupo de propietarios, sólo algo más de un 7.4% de los hogares, están pagando el crédito (que serán a los que se deberá asociar los problemas de acceso) y sufren una tasa muy alta de acceso, mientras que son prácticamente la totalidad de los inquilinos (el 93,3% de los hogares alquilados a precios de mercado) los que asumirían encontrarse en el 54% de accesibilidad. El 44.5% aproximadamente de **los inquilinos a precios inferiores a los de** mercado afrontarían ratios lo suficientemente bajos (15% aprox) como para que no merme su capacidad de gasto. **La crudeza de los ratios de acceso elevados afecta, de forma mayoritaria y severa, a los hogares pobres que son inquilinos sin reducción en el pago** y al 7% de los hogares propietarios.

El gráfico 11 muestra estos valores detallados por CCAA.

**Gráfico 11**




Fuente: Calculado a partir de los microdatos de ECV, INE,

Se observa la severidad del esfuerzo de pago de los hogares clasificados en el grupo de pobres, tanto en la propiedad como en el alquiler. El esfuerzo es más importante en el mercado de alquiler del País Vasco, Navarra, Madrid y Melilla, mientras que la accesibilidad es mayor (y el ratio más pequeño) en propiedad en La Rioja, Galicia, Castilla León, Castilla La Mancha, Extremadura, Murcia y Ceuta. En el resto de las comunidades, los esfuerzos son similares en ambas tenencias. El alquiler con precio por debajo del mercado es el de mayor accesibilidad, con tasas inferiores siempre al 30%, y al 20% en todas las regiones salvo en País Vasco, Cataluña y Baleares.

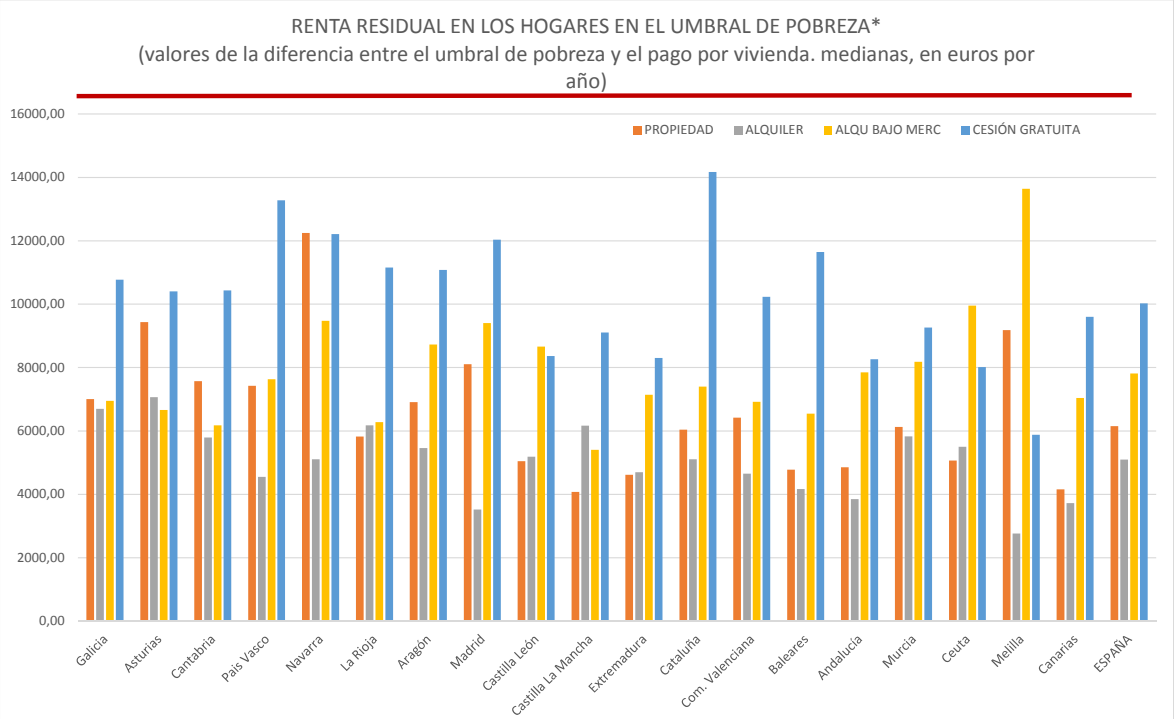
Estos datos contrastan con los valores del ratio de accesibilidad de toda la muestra, donde el esfuerzo oscila entre un 10% (alquiler) y un 20% (propiedad) de la renta bruta de los hogares, con un **esfuerzo creciente en aquellos** casos en que la llegada a la vivienda se hizo desde finales de los noventa.

También contrastan con los datos de pobreza obtenidos utilizando la ECV. Esto sugeriría que estos hogares en alquiler por debajo de precio de mercado son más pobres pero esa pobreza se ve minorada con la disponibilidad de una vivienda de alquiler reducido, lo que confirmaría un efecto redistributivo muy relevante y refrendaría esta tenencia como herramienta de política. La Comunitat Valenciana refleja estos extremos de forma precisa.

La ***renta residual*** estimada por CCAA muestra dos regularidades entre las regiones españolas (gráfico 12). **La primera** consiste en que la ***cesión gratuita*** es la fórmula de tenencia que está asociada a **mayores rentas residuales**. Esto ocurre en todas

las regiones salvo Ceuta y Melilla y se justifica por el peso nulo que tienen los gastos en vivienda dentro del presupuesto del hogar. En **segundo lugar**, que la renta residual de los hogares con un alquiler a precios de mercado es la menor en todas las regiones salvo Castilla La Mancha, de manera que el resultado **sugiere que el alquiler de mercado dificulta en mayor medida la realización de otros consumos y las coberturas de necesidades de no-vivienda**. Los resultados también inciden en que los hogares en tenencia en propiedad están asociados a rentas residuales mayores en Asturias, Navarra, Madrid y Melilla. En la Comunitat Valenciana, la renta residual de este grupo está alrededor de la media nacional, mientras que las de los restantes grupos están por debajo.

**Gráfico 12**




Fuente: Calculado a partir de los microdatos de ECV, INE,

## 4. Estimación del *housing stress* y de los hogares pobres por razón de vivienda. Distribución territorial y probabilidad

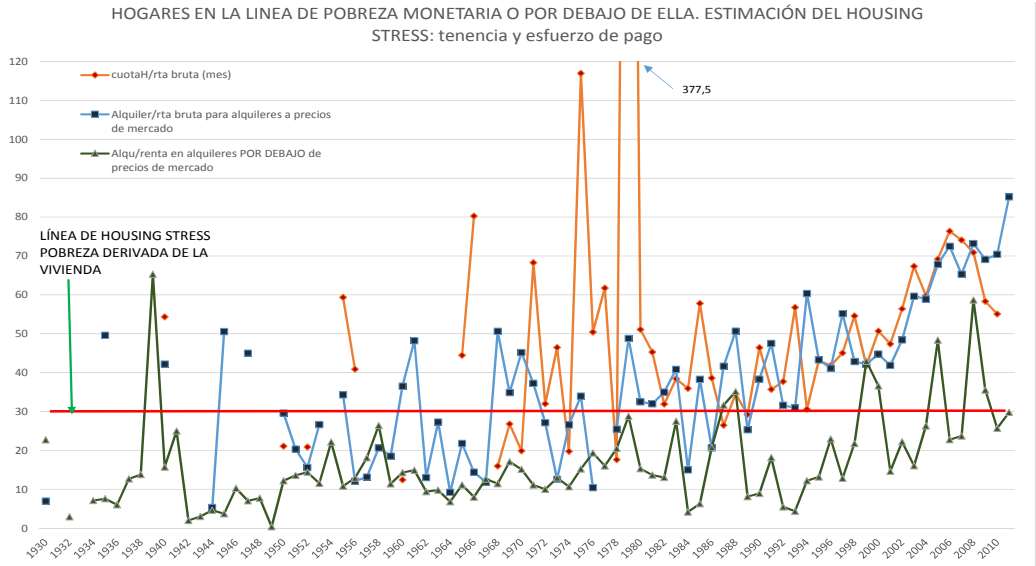
Se produce *housing stress*, o probabilidad de caer bajo el límite de pobreza por causa de la vivienda, cuando el hogar (clasificado según su renta en el 40% inferior de la distribución) gasta más del 30% de sus ingresos brutos en el pago de la vivienda (regla

40/30). El cálculo del límite de pobreza en el 60% de la mediana de la distribución de la renta para cada grupo de tenencia aproxima la clasificación de los hogares al 40% requerido por la literatura. La tasa de accesibilidad da la información sobre la proporción de la renta gastada en vivienda, así que los hogares que superen el 30% del ratio, caen en esta clasificación y pueden ser considerados pobres por vivienda y en el límite de pobreza y exclusión, por razón de ella. Se ha estimado las probabilidades de caer en *housing stress* para todos los hogares pobres de la muestra segmentada, que depende de que asuman pagos por razón de vivienda, y que éstos superen el 30% de la muestra.

Previo al análisis, es conveniente mostrar la distribución temporal de los ratios de accesibilidad. El gráfico 13 muestra la evolución de los ratios asociada al año de compra/contrato de la vivienda donde habita el hogar (se han tomado las medianas de los ratios). El gráfico define con claridad la diferente situación de los tres grupos de tenencia que cubren con su renta los gastos de vivienda. Los propietarios actuales que compraron sus viviendas en cualquiera de los períodos desde mediados de los setenta, se encuentran por encima de la línea de *housing stress* afrontando, por tanto, dificultades de pago que les obliga a reducir sus consumos necesarios. Es remarcable los valores que la muestra refleja para los propietarios durante los setenta y principios de los ochenta. Tras treinta años es de suponer que las hipotecas iniciales han sido ya pagadas suficientemente, de manera que estos altos ratios pueden ser el resultado, bien de una caída drástica en los ingresos, como en podría ser el caso de los hogares que pasen a depender de pensiones asistenciales, o bien de la existencia de una segunda hipoteca para actualizar la calidad de la vivienda, que, junto con una reducción de los ingresos, haya hecho insostenible la posibilidad de pagar la hipoteca sin ayuda adicional. Este puede ser el caso **de hogares mayores que no han podido continuar pagando la hipoteca y han sido (o están siendo) desahuciados**.[17]

[17] Las razones de los desahucios son difíciles de identificar asociadas a la pobreza. La estadística de desahucios no aporta información detallada sobre la razón del impago. Hay casos contrastados en que los mayores han sido fiadores de viviendas o negocios de sus hijos o familiares (desde 2006, las instituciones financieras en España solicitaban fiadores en las operaciones hipotecarias que concedían a pesar de que el valor de la vivienda cubriese el LTV que aplicaban a la operación). Un impago de éstos últimos ha generado la acción contra los avalistas concluyendo el proceso en el desahucio. Estos casos **no son detectados** en esta base y, por tanto, es difícil de identificar una asociación causal entre tenencia y pérdida por desahucio de la vivienda.

**Gráfico 13**




Fuente: Calculado a partir de los microdatos de ECV, INE,

En los hogares que son propietarios desde mediados de los noventa, las tasas de accesibilidad aumentan hasta niveles insostenibles del 75%, mostrando la crudeza de este esfuerzo en los propietarios que tienen pagos pendientes. En el caso de los inquilinos, el proceso es similar aunque el *housing stress* aparece fundamentalmente a partir de la década de los noventa, siendo pocos los inquilinos más antiguos que presentan este problema. Por último, en el caso de los inquilinos a precios por debajo del mercado, solo reflejan transitoriamente el problema de pobreza-vivienda.

En todos los casos, los requerimientos de pago son crecientes durante los últimos años, reduciéndose así la renta destinada a otros consumos.

Las explicaciones para las tasas elevadas se centran en dos grupos de razones que se asocian a la evolución económica:

(1) Que estos valores del ratio pueden ser el resultado de un bajo denominador (es decir, ingresos muy bajos o decrecientes) y estas figuras pueden estar poniendo de manifiesto el problema creciente de dificultad de pago de alquileres pero también de amortización en hogares mayores y pensionistas;

(2) Que se hayan revisado las rentas de la vivienda (en el caso del ratio de alquileres) por alguna mejora realizada por la propiedad (por ejemplo, los casos en que la subrogación ya se ha extinguido y el inquilino es parte de la familia sin derecho a ella, o también, la finalización de la prórroga de la Ley Boyer de alquileres para viviendas que liberaliza la

renta); o (en el caso de propiedad) se haya hipotecado por segunda vez la vivienda en propiedad por algún motivo.

**La incidencia** de esta forma de pobreza depende de la proporción de hogares que se encuentren asumiendo pagos por vivienda, y resulta un factor clave para perfilar la evolución del empobrecimiento de la población. Una estructura de propiedad tan convencional como la descrita para España, cuenta con una proporción elevada de hogares que ya han terminado de pagar su vivienda y, por tanto, disfrutan de sus servicios sin coste sistemático sobre sus rentas. Dicho de otra manera, las elevadas tasas de accesibilidad deben ser matizadas por los hogares que las pagan. El cuadro A.5 (del anexo) recoge los resultados de las estimaciones de la probabilidad de un hogar de encontrarse en el grupo que atiende pagos por vivienda por CCAA. El cuadro 6 resume los resultados para España.

**CUADRO 6- POBREZA EN VIVIENDA EN LOS HOGARES POBRES ESPAÑOLES POR FORMULA DE TENENCIA.**

PROBABILIDAD DE TENER COMPROMISOS DE PAGO ASOCIADA A LAS FORMAS DE TENENCIA

| | | % |
|---|---|---|
| | PROPIEDAD | 7,38 |
| | ALQUILER | 93,32 |
| | ALQU BAJO MERC | 92,11 |
| | CESIÓN GRATUITA | 0,00 |
| PROBABILIDAD DE CAER EN HOUSING STRESS | | |
| | PROPIEDAD | 4,79 |
| | ALQUILER | 5,17 |
| | ALQU BAJO MERC | 0,77 |

Fuente: Calculado a partir de los microdatos de ECV, INE,

El cuadro muestra que un 7,4% de los hogares propietarios tienen que atender pagos por sus hipotecas y se encuentran distribuidos entre las cantidades que se asocian con los ratios de accesibilidad mostrados con anterioridad, esto significa un 6.1% del total de hogares clasificados como pobres. En el caso de los inquilinos son casi la totalidad, un 93.3% de la muestra. Esto implica que el pago periódico de la renta y el compromiso sobre sus ingresos convierten a estos hogares en 'cautivos' de los cambios en las condiciones económicas en el largo plazo. Esta situación afecta a un 6.5% del total de la población de la muestra de hogares pobres. También es el caso de los inquilinos de precio inferior al de mercado, aunque dado el menor número de hogares, afectaría al 3% de la población. Estas proporciones de los hogares serían aquellos que se encontrarían afrontando pagos por vivienda con ratios de accesibilidad distribuidos alrededor de la mediana mencionada.

En el caso de los propietarios e inquilinos (pagando a precio de mercado y por debajo del precio de mercado), el efecto más severo se concentra en los hogares que acceden a su vivienda durante los últimos años. La probabilidad de caer en el *housing stress* estimada para los tres grupos es de 4.8%, 5.17% y 0.8% respectivamente, tasas reducidas que muestran como parte de la población clasificada como pobre puede asumir los pagos por vivienda sin caer en el *housing stress*.

Los valores para la Comunitat Valenciana de este indicador refrendan lo ya comentado: hay un 10.1% de hogares pobres propietarios que afrontan pagos, muy por encima de la media nacional, siendo la cuarta después de Melilla, Baleares, Cantabria y Murcia. La probabilidad de caer en la pobreza asociada a la fórmula de tenencia es el 25% y el 20.7% para el total, propietarios e inquilinos (precio de mercado), sustancialmente menor que la media nacional. Sin embargo, para los inquilinos por debajo de precio de mercado, la probabilidad es siete puntos mayor que la media, lo que pone de manifiesto cómo ese grupo de hogares son los que se encuentran en mayor riesgo (de forma consistente con el resto de los indicadores analizados). En la CV son los hogares pobres propietarios los que presentan mayor probabilidad de caer en *housing stress* reflejando como los problemas de la vivienda asociada a la pobreza se concentran en los hogares de reciente entrada.

La distribución por CCAA de la probabilidad de caer en *housing stress* se muestra en el tercer bloque del cuadro A.5, y en el siguiente cuadro 7, donde se ha definido un ranking de la probabilidad:

**Cuadro 7.- PROBABILIDAD DE CAER EN HOUSING STRESS. RANKING DE RIESGO**

| PROPIEDAD | | ALQUILER | | ALQU BAJO P. MERC | |
|---|---|---|---|---|---|
| Melilla | 10,05 | Melilla | 12,06 | Melilla | 2,51 |
| Baleares | 7,69 | Baleares | 11,08 | Cataluña | 2,12 |
| Murcia | 7,16 | Cataluña | 8,24 | Baleares | 1,54 |
| Cantabria | 6,95 | Ceuta | 7,59 | Madrid | 1,5 |
| La Rioja | 6,73 | Canarias | 6,94 | Pais Vasco | 0,97 |
| **Com. Valenciana** | **6,7** | Madrid | 6,85 | Canarias | 0,86 |
| Cataluña | 6,39 | La Rioja | 6,29 | Extremadura | 0,81 |
| Madrid | 4,99 | Navarra | 5,71 | **Com. Valenciana** | **0,63** |
| Andalucía | 4,65 | Asturias | 5,15 | Navarra | 0,55 |
| Pais Vasco | 4,55 | Aragón | 4,96 | Ceuta | 0,54 |
| Castilla La Mancha | 4,13 | Pais Vasco | 4,94 | Andalucía | 0,48 |
| Navarra | 3,85 | Murcia | 4,26 | Castilla León | 0,45 |
| Aragón | 3,62 | Cantabria | 3,8 | Asturias | 0,41 |
| Extremadura | 3,43 | Castilla La Mancha | 3,68 | Aragón | 0,25 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Galicia | 3,21 | Castilla León | 3,67 | Murcia | 0,17 |
| Canarias | 3 | **Com. Valenciana** | **3,52** | Cantabria | 0,13 |
| Castilla León | 2,88 | Galicia | 3,16 | Castilla La Mancha | 0,13 |
| Asturias | 2,37 | Andalucía | 2,97 | La Rioja | 0,11 |
| Ceuta | 1,63 | Extremadura | 2,89 | Galicia | 0,1 |
| **ESPAÑA** | **4,79** | | **5,17** | | **0,77** |

Como se observa, las probabilidades de caer en la fase inicial de pobreza asociada a una vivienda no es muy elevada, de entre el 4.8 y el 5.2% para toda España en los casos de provisión de mercado, y de un 0.77% en los casos de provisión de alquiler por debajo de los precios de mercado. La Comunitat Valenciana muestra una probabilidad sustancialmente mayor en el segmento de hogares pobres propietarios y mucho menor en los inquilinos, aunque la probabilidad en el último grupo es cercana a la media. Las tensiones derivadas de la cobertura de gastos en vivienda se dan, por tanto, principalmente en la tenencia en propiedad cuando los que acceden son hogares catalogados por debajo del 40% de la distribución de la renta en la CV.

## 5. La pobreza en vivienda en la Comunitat Valenciana

El análisis realizado muestra cómo la media de los hogares españoles, una vez han cubierto los costes residenciales, mantienen una proporción mayor del 30% de sus ingresos para el consumo, lo que es consistente con los datos agregados calculados sobre las medianas de renta total y residual (tal y como ha sido definida aquí, teniendo en cuenta la renta mediana de cada Comunidad Autónoma). Computando el umbral de pobreza que la literatura define, la media de la distribución de hogares en España parece no estar dentro del grupo de pobres por vivienda. Las desviaciones de la muestra son elevadas y el análisis pormenorizado es necesario para llegar a una definición más precisa de la población pobre y si ésta situación es el resultado de su relación con la vivienda.

Por su parte, los ratios de accesibilidad *ex ante,* más elevados que los ratios *ex post*, reflejan dificultades severas de primer acceso en propiedad. La única alternativa de los hogares sería el alquiler, aunque este es un mercado poco organizado, con vacíos e imprecisiones legales, que no se ha desarrollado suficientemente en España como para dar respuesta a la necesidad creciente de viviendas que la falta de acceso en propiedad determina.

Los ratios ex post muestran un problema de pobreza en vivienda que afecta a una proporción aproximada del 15% de los hogares clasificados como pobres. En este extremo, los accesos en propiedad han garantizado a una mayoría de la población pobre el acceso a la vivienda, y la posibilidad de alcanzar la situación en la que la vivienda **no constituya un límite** severo a su consumo. Esto ocurre en los hogares que **accedieron a la propiedad tiempo atrás** y no tienen pagos pendientes. En este sentido, los orígenes de la pobreza se circunscriben a privaciones de consumos fundamentales, derivadas de los factores que determinan la renta, y no derivada de la pobreza- vivienda.

El impacto de la pobreza – vivienda afecta algo más a los hogares inquilinos (a precio de mercado) que a los propietarios, lo que es un incentivo evidente para que los hogares tiendan a convertirse en propietarios, en el largo plazo, aunque esta expresión debe matizarse con el análisis del *housing stress*, que muestra cómo la tensión de pagos por propiedad en los hogares de reciente acceso, pueden estar generando un impacto relevante sobre la pobreza.

Por regiones, el análisis plantea distintas formas de pobreza dependiendo de las CCAA, aunque parece que Ceuta, Melilla y Canarias, son las regiones más afectadas por los niveles de pobreza en vivienda.

**La Comunitat Valenciana** presenta distintas posiciones según el indicador que se analice. A continuación se sigue el orden de estimación del documento para resumir su situación.

El umbral de pobreza (60% de la mediana de la distribución de renta) en la Comunitat Valenciana se fija en 12709.4 euros sobre una renta bruta de 21182.4 euros por año (ambas cifras son medias en el período analizado). Esta cantidad es un 25% menor que la renta de la CCAA con mayor umbral en el período, que es Navarra con 18249 y 30415.9 euros respectivamente. Si se analiza por tamaño de la economía (la CV es la tercera-cuarta economía en tamaño del conjunto del Estado), el umbral de pobreza está por debajo de Cataluña, País Vasco y Madrid, al igual que de economías más pequeñas, como Baleares o Navarra, sugiriendo un diferencial relevante de ingresos de los hogares. Está, también, por debajo de la media nacional y algo por encima de Andalucía.

La pobreza incide en un 25.6% de los hogares residentes en la Comunitat Valenciana, siendo ésta una de las tasas menores del Estado (la menor junto con Asturias, Aragón y Cantabria), lo que contrasta con los menores niveles de ingresos que en otras

regiones y sugiere una (marginalmente) mejor distribución de los mismos entre la población, que en el resto de los territorios.

Por su parte, la intensidad de la pobreza (medida con los tres ratios calculados de intensidad) muestra una situación no tan benévola. La Brecha de Pobreza (distancia entre los ingresos de los individuos pobres al umbral) refleja como los ingresos de los hogares pobres valencianos se alejan un 24.2% del umbral, lo que implica que tienen, para el gasto en cubrir sus necesidades básicas, esa proporción **menos** que el umbral arriba indicado. Este dato no es el peor en España, ya que la CV estaría en la mitad de un ranking entre las CCAA españolas (en el cuadro 8 se ha reflejado este ranking), y refleja la dureza de la pobreza monetaria que afecta a la mayoría del Estado.

**Cuadro 8. Ranking de medidas de pobreza por CCAA**

| Renta bruta | | LINEA DE POBREZA | | INCIDENCIA | | INTENSIDAD de pobreza | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **rta bruta** | | **60% mediana** | **Tasa de pobreza** | **(N pobres s/ total población)** | **BP %** | | **I %** | | **HI=tp*i** | |
| Navarra | 30415,9 | Navarra | 18249,5 | Melilla | 30,3 | Ceuta | 83,2 | Ceuta | 83,6 | Ceuta | 24,1 |
| Pais Vasco | 25969 | Pais Vasco | 15581,4 | Castilla La Mancha | 30,2 | Melilla | 69,1 | Melilla | 71,3 | Melilla | 21,6 |
| Madrid | 25369 | Madrid | 15221,4 | Ceuta | 28,8 | ESPAÑA | 33,2 | ESPAÑA | 36,2 | ESPAÑA | 9,9 |
| Cataluña | 24912 | Cataluña | 14947,2 | Canarias | 28,1 | Cataluña | 29 | Cataluña | 30,1 | Pais Vasco | 8,2 |
| Melilla | 24199,6 | Melilla | 14519,8 | Castilla León | 27,9 | Castilla León | 28,2 | Pais Vasco | 30 | Cataluña | 8,1 |
| Aragón | 24182 | Aragón | 14509,2 | Murcia | 27,4 | Pais Vasco | 28,1 | Madrid | 29,1 | Castilla León | 8 |
| Baleares | 22800 | Baleares | 13680 | Pais Vasco | 27,3 | Madrid | 27,8 | Castilla León | 28,7 | Madrid | 7,9 |
| Asturias | 22771,3 | Asturias | 13662,8 | ESPAÑA | 27,3 | Andalucía | 26,1 | Canarias | 27,6 | Castilla La Mancha | 7,8 |
| Cantabria | 22355 | Cantabria | 13413 | Madrid | 27,2 | Canarias | 25,5 | Andalucía | 27,5 | Canarias | 7,8 |
| La Rioja | 21632 | La Rioja | 12979,2 | La Rioja | 27,1 | Aragón | 24,7 | Baleares | 27 | Andalucía | 7,4 |
| ESPAÑA | 21545,5 | ESPAÑA | 12927,3 | Andalucía | 27 | Castilla La Mancha | 24,6 | Asturias | 26,7 | Murcia | 7,3 |
| Comunitat Valenciana | 21182,4 | Comunitat Valenciana | 12709,4 | Navarra | 26,9 | Comunitat Valenciana | 24,2 | Aragón | 26,7 | Galicia | 7,1 |
| Galicia | 21000 | Galicia | 12600 | Galicia | 26,8 | Asturias | 23,9 | Murcia | 26,6 | Navarra | 7,1 |
| Murcia | 20400 | Murcia | 12240 | Cataluña | 26,8 | Baleares | 23,5 | Navarra | 26,5 | Baleares | 7,1 |
| Castilla León | 19522 | Castilla León | 11713,2 | Baleares | 26,5 | Galicia | 22,9 | Galicia | 26,3 | La Rioja | 7 |
| Ceuta | 19453 | Ceuta | 11671,8 | Extremadura | 26,1 | Navarra | 22,9 | Castilla La Mancha | 25,9 | Asturias | 6,8 |
| Canarias | 18834,1 | Canarias | 11300,5 | Comunitat Valenciana | 25,6 | Murcia | 22,2 | La Rioja | 25,8 | Aragón | 6,8 |
| Andalucía | 18285,8 | Andalucía | 10971,5 | Aragón | 25,5 | La Rioja | 21,5 | Comunitat Valenciana | 25,8 | Comunitat Valenciana | 6,6 |
| Castilla La Mancha | 18000 | Castilla La Mancha | 10800 | Asturias | 25,3 | Extremadura | 19,5 | Cantabria | 24,8 | Cantabria | 6,2 |
| Extremadura | 15644 | Extremadura | 9386,4 | Cantabria | 25,1 | Cantabria | 18,6 | Extremadura | 22,8 | Extremadura | 6 |
| □ standard | 3452.2 | □ standard | 2071.3 | □ standard | 1.46 | □ standard | 17.29 | □ standard | 16.8 | □ standard | 5.2 |

Los otros dos indicadores de intensidad colocan a la CV en el final del ranking. La brecha de ingreso (i, ingreso del hogar pobre y el que debería tener para dejar de serlo = BP/ingresos del individuo pobre) mide, de forma similar a la tasa, que la diferencia entre los ingresos de los hogares pobres es aproximadamente un 25,8% de los ingresos medios; la brecha relativa indica una media ponderada de la diferencia de ingresos con el umbral, que para la CV da un 6.6%. En ambos casos, la situación entre los últimos (mejor situación) del ranking muestra una menor incidencia en cuanto a la intensidad de pobreza en esta región con respecto al resto del Estado.

**Cuadro 9.- Ranking 2. Pobreza subjetiva. Posición de las CCAA**

Estimado sobre la Encuesta de Condiciones de vida, INE — Renta mínima de Capteyn ponderada por tamaño del hogar sobre:

| CCAA | Renta media ponderada por tamaño del hogar (num miembros) | CCAA | Umbral de pobreza En % | CCAA | la renta mediana de los pobres % | CCAA | ingresos minimos para llegar a fin de mes (declarados) mediana |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Melilla | 2089,72 | Ceuta | 199,37 | Ceuta | 1368,81 | Madrid | 2000 |
| Cataluña | 2004,25 | Extremadura | 194,65 | Melilla | 579,67 | Cataluña | 2000 |
| Madrid | 1987,37 | Canarias | 186,37 | Canarias | 250,18 | Baleares | 2000 |
| Baleares | 1950,84 | Andalucía | 183,57 | Andalucía | 248,47 | Melilla | 2000 |
| Ceuta | 1939,15 | Murcia | 180,51 | Extremadura | 241,74 | Ceuta | 1803 |
| Murcia | 1841,18 | Castilla La Mancha | 177,54 | ESPAÑA | 241,48 | Pais Vasco | 1800 |
| Com. Valenciana | 1784,61 | Melilla | 172,71 | Castilla La Mancha | 235,33 | Navarra | 1800 |
| Pais Vasco | 1767,64 | Baleares | 171,13 | Murcia | 232,08 | Murcia | 1800 |
| Canarias | 1755,1 | Com. Valenciana | 168,5 | Cataluña | 226,7 | Com. Valenciana | 1700 |
| Navarra | 1750,89 | ESPAÑA | 161,43 | Baleares | 223,69 | Galicia | 1500 |
| ESPAÑA | 1739,06 | Cataluña | 160,91 | Com. Valenciana | 222,39 | Asturias | 1500 |
| Cantabria | 1734,25 | Castilla León | 158,9 | Castilla León | 221,21 | Cantabria | 1500 |
| Andalucía | 1678,4 | Madrid | 156,68 | Madrid | 216,99 | La Rioja | 1500 |
| La Rioja | 1649,66 | Galicia | 155,41 | Galicia | 201,46 | Aragón | 1500 |
| Galicia | 1631,84 | Cantabria | 155,16 | La Rioja | 194,4 | Castilla León | 1500 |
| Aragón | 1625,51 | La Rioja | 152,52 | Cantabria | 190,66 | Castilla La Mancha | 1500 |
| Asturias | 1608,97 | Asturias | 141,32 | Pais Vasco | 189,34 | Extremadura | 1500 |
| Castilla La Mancha | 1597,87 | Pais Vasco | 136,13 | Asturias | 185,65 | Andalucía | 1500 |
| Castilla León | 1551,02 | Aragón | 134,44 | Aragón | 178,46 | Canarias | 1500 |
| Extremadura | 1522,53 | Navarra | 115,13 | Navarra | 149,37 | ESPAÑA | |

En resumen, desde el punto de vista de los ingresos y la pobreza, la situación de la Comunitat Valenciana parece estar influida por factores adicionales que no se pueden medir solo con los ingresos. Su situación, peor que la media nacional en cuanto a los

ingresos y umbral de pobreza, mejora en cuanto a la incidencia e intensidad. Con similar brecha de pobreza, la incidencia de la misma en los hogares valencianos es menor que en el resto del Estado. Lo relativo de la comparación no implica la dureza de situaciones de pobreza reflejadas en estas cifras, donde los hogares tienen, en media, un 75% del ingreso umbral, es decir, algo más de 9500 euros por año para cubrir las necesidades.

La percepción de la pobreza que tienen los hogares complementa la descripción anteriormente realizada sobre su situación con datos objetivos. La Encuesta de Condiciones de Vida pregunta sobre las características de la familia, en términos de número de miembros, y sobre cuantos ingresos consideran que debería un hogar recibir para cubrir suficientemente sus gastos. Los resultados de estas preguntas permiten calcular la Renta mínima de Capteyn. El cuadro 9 contiene el ranking de CCAA y muestra la posición de la Comunitat Valenciana.

Si se pondera la renta por el número de miembros, la CV mejora algunas posiciones (alcanzando 1784.6 euros por individuo) en el contexto nacional, resultado indicativo de la existencia de un tamaño medio del hogar menor que en el resto del Estado. Si se atiende a la percepción de los hogares sobre sus necesidades a ser cubiertas, los ingresos que declaran que deberían tener para ello suponen un 168.5% del umbral de pobreza. Dicho de otra forma, los hogares pobres necesitarían un 68,5% más que el umbral para cubrir sus necesidades. Esta cantidad implica, desde la percepción de los hogares, que los ingresos corrientes alrededor o algo por encima del umbral de pobreza, no serían suficientes para la cobertura de las necesidades.

La situación de los hogares pobres con ingresos por debajo de la mediana de la distribución (es decir, por debajo del 60%*60% = 36% de la renta media) necesitarían el 222.39% de sus ingresos corrientes, más del doble de lo que perciben. En ambos casos, la CV se encuentra en el 9º y 10º lugar del ranking por CCAA, situados, por tanto, en la media de los niveles de pobreza en España. Estos datos implican la existencia de una falta de cobertura de necesidades básicas fundamentalmente debida a la falta de ingresos en el hogar, que afectaría a un número elevado de CCAA, entre las que la CV se encuentra situado en la mitad del ranking.

En cuanto a los indicadores de pobreza en vivienda, una aproximación inicial es la evaluación de la línea de pobreza segmentada por tenencia en propiedad, alquiler a precio de mercado, alquiler por debajo del precio de mercado, y cesión gratuita de la

vivienda (se ve en el cuadro A.3)[18]. Esta distribución refrenda el resultado anterior sobre cómo el umbral de pobreza medio en la CV es inferior a la media del Estado, así como también que los niveles de renta mediana de propietarios (13440 euros de media, superior al umbral de pobreza de 12709 €) es mayor en todas las regiones que los de los inquilinos a precios de mercado, y el de éstos mayor que la de los inquilinos por debajo del precio de mercado. En la mayoría de las regiones, y salvo alguna excepción, el umbral de pobreza de los hogares en cesión gratuita es mayor que los anteriores, mostrando cierta diferencia positiva en los niveles de renta.

**Cuadro 10. LINEA DE POBREZA POR TENENCIA. RANKING DE CCAA**

**Euros/año**

| PROPIEDAD | | ALQUILER | | ALQU BAJO MERC | | CESIÓN GRATUITA | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Navarra | 19111,4 | Navarra | 13262,4 | Melilla | 15360 | Cataluña | 14169 |
| Melilla | 16362 | Madrid | 13254,9 | Navarra | 11676,1 | Pais Vasco | 13278,3 |
| Pais Vasco | 16070 | Pais Vasco | 12642 | Madrid | 11099,1 | Navarra | 12210,6 |
| Madrid | 16060,1 | Cataluña | 12487,8 | Ceuta | 10868,8 | Madrid | 12030,9 |
| Cataluña | 15869,4 | Baleares | 11982 | Aragón | 10708,1 | Baleares | 11646,6 |
| Aragón | 15467,3 | Aragón | 11389,9 | Castilla León | 10311,6 | La Rioja | 11155,9 |
| Baleares | 14522,1 | **ESPAÑA** | **11073,9** | Cataluña | 9936 | Aragón | 11080,2 |
| Asturias | 14429 | Cantabria | 11067,6 | Pais Vasco | 9820,3 | Galicia | 10771,5 |
| Cantabria | 14066,1 | Asturias | 11052 | **ESPAÑA** | **9224,1** | Cantabria | 10432,8 |
| La Rioja | 13695,5 | La Rioja | 10962 | Murcia | 9041,5 | Asturias | 10403,4 |
| **ESPAÑA** | **13629,9** | Castilla La Mancha | 10600,5 | Baleares | 8883 | Com. Valenciana | 10232,1 |
| Com. Valenciana | 13440 | Melilla | 10440 | Andalucía | 8499 | **ESPAÑA** | **10025,1** |
| Ceuta | 13142,1 | Ceuta | 10381,8 | Galicia | 8316 | Canarias | 9600 |
| Galicia | 13092,6 | Galicia | 10236,6 | Com. Valenciana | 8122,8 | Murcia | 9264 |
| Murcia | 13034,4 | Castilla León | 9886,8 | Extremadura | 8012,6 | Castilla La Mancha | 9105 |
| Castilla León | 12240 | Andalucía | 9882 | Asturias | 7683,6 | Castilla León | 8364,8 |
| Canarias | 12206,9 | Canarias | 9823,8 | Canarias | 7539,6 | Extremadura | 8301,9 |
| Andalucía | 11568,3 | Murcia | 9708 | La Rioja | 6792,6 | Andalucía | 8259 |
| Castilla La Mancha | 11092,5 | Com. Valenciana | 9600 | Cantabria | 6720 | Ceuta | 8015,4 |
| Extremadura | 9731,7 | Extremadura | 7713,6 | Castilla La Mancha | 6372,8 | Melilla | 5879,2 |

Hay dos casos donde la clasificación de la CV se aleja del modelo, reflejando diferencias muy marcadas entre fórmulas de tenencia: Los hogares pobres que están en alquiler a precios de mercado tienen un nivel de renta muy inferior al umbral. De hecho, la CV está la segunda entre las regiones peor clasificadas, lo que es un hecho indicativo de que el mayor nivel de pobreza se concentra en este grupo de tenencia. La segunda excepción se

[18] En esta ocasión, se toma como referencia el 60% de la mediana de la renta en cada grupo

encuentra en los inquilinos a precio inferior al mercado, peor clasificados que los propietarios y los hogares con vivienda gratuita[19].

**Cuadro 11. RANKING DE REGIONES. INDICADORES DE POBREZA EN VIVIENDA**

| Ratio de Accesibilidad o esfuerzo de pago | | | | | | Renta residual | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **(Calculado sobre la renta bruta mediana de los hogares pobres. Menor valor, mayor accesibilidad)** | | | | | | euros | | | | | | | |
| **PROPIEDAD** | | **ALQUILER** | | **ALQU BAJO MERC** | | **PROPIEDAD** | | **ALQUILER** | | **ALQU BAJO MERC** | | **CESIÓN GRATUITA** | |
| Asturias | 34,6 | Galicia | 34,6 | Canarias | 6,6 | Navarra | 12248,52 | Asturias | 7064,39 | Melilla | 13641,74 | Cataluña | 14169 |
| Navarra | 35,9 | Asturias | 36,1 | La Rioja | 7,5 | Asturias | 9434,55 | Galicia | 6696,02 | Ceuta | 9954,62 | Pais Vasco | 13278,28 |
| Melilla | 43,9 | Extremadura | 39,1 | Andalucía | 7,6 | Melilla | 9183,39 | La Rioja | 6178,09 | Navarra | 9472,07 | Navarra | 12210,6 |
| Cantabria | 46,2 | Murcia | 40 | Cantabria | 8,1 | Madrid | 8106,44 | Castilla La Mancha | 6171,81 | Madrid | 9400,26 | Madrid | 12030,9 |
| Galicia | 46,5 | Castilla La Mancha | 41,8 | Ceuta | 8,4 | Cantabria | 7569,76 | Murcia | 5827,84 | Aragón | 8729,58 | Baleares | 11646,6 |
| Madrid | 49,5 | La Rioja | 43,6 | Murcia | 9,5 | Pais Vasco | 7426,07 | Cantabria | 5793,93 | Castilla León | 8661,29 | La Rioja | 11155,94 |
| Com. Valenciana | 52,2 | Ceuta | 47 | Extremadura | 10,9 | Galicia | 7007,21 | Ceuta | 5504,54 | Murcia | 8184,27 | Aragón | 11080,2 |
| Extremadura | 52,5 | Cantabria | 47,6 | Melilla | 11,2 | Aragón | 6911,15 | Aragón | 5458,21 | Andalucía | 7851,46 | Galicia | 10771,53 |
| Murcia | 53 | Castilla León | 47,6 | Asturias | 13,3 | Com. Valenciana | 6419,38 | Castilla León | 5184,39 | **ESPAÑA** | **7812,25** | Cantabria | 10432,8 |
| Pais Vasco | 53,8 | Com. Valenciana | 51,5 | Com. Valenciana | 14,8 | **ESPAÑA** | **6152,92** | Navarra | 5110,26 | Pais Vasco | 7631,96 | Asturias | 10403,4 |
| **ESPAÑA** | **54,9** | Aragón | 52,1 | Castilla La Mancha | 15,2 | Murcia | 6128,31 | Cataluña | 5109,81 | Cataluña | 7399,15 | Com. Valenciana | 10232,1 |
| Aragón | 55,3 | **ESPAÑA** | **54** | Madrid | 15,3 | Cataluña | 6039,39 | **ESPAÑA** | **5093,98** | Extremadura | 7141,31 | **ESPAÑA** | **10025,1** |
| La Rioja | 57,5 | Cataluña | 59,1 | **ESPAÑA** | **15,3** | La Rioja | 5822,99 | Extremadura | 4694,36 | Canarias | 7041,69 | Canarias | 9600 |
| Andalucía | 58 | Andalucía | 61,1 | Castilla León | 16 | Ceuta | 5065,01 | Com. Valenciana | 4651,43 | Galicia | 6954,15 | Murcia | 9264 |
| Castilla León | 58,7 | Navarra | 61,5 | Galicia | 16,4 | Castilla León | 5049,85 | Pais Vasco | 4549,98 | Com. Valenciana | 6921,2 | Castilla La Mancha | 9105 |
| Ceuta | 61,5 | Canarias | 62 | Aragón | 18,5 | Andalucía | 4854,15 | Baleares | 4165,36 | Asturias | 6658,92 | Castilla León | 8364,75 |
| Cataluña | 61,9 | Pais Vasco | 64 | Navarra | 18,9 | Baleares | 4781,36 | Andalucía | 3845 | Baleares | 6545,37 | Extremadura | 8301,9 |
| Castilla La Mancha | 63,2 | Baleares | 65,2 | Pais Vasco | 22,3 | Extremadura | 4617,94 | Canarias | 3728,24 | La Rioja | 6279,95 | Andalucía | 8259 |
| Canarias | 65,9 | Madrid | 73,5 | Cataluña | 25,5 | Canarias | 4158,04 | Madrid | 3516,61 | Cantabria | 6173,43 | Ceuta | 8015,4 |
| Baleares | 67,1 | Melilla | 73,5 | Baleares | 26,3 | Castilla La Mancha | 4078,38 | Melilla | 2763,5 | Castilla La Mancha | 5404,33 | Melilla | 5879,17 |

Este ranking inicial permite advertir la posición de debilidad inicial por uso residencial.

Los ratios definidos en la literatura que evalúan la pobreza en vivienda, muestran una situación dispar que refrenda la idea anterior. En lo referente al ratio de accesibilidad que mide la proporción de la renta que se paga por vivienda, se puede ver, de nuevo, la clasificación de la Comunitat Valenciana entre los valores medios de las regiones. No

[19] En el gráfico 6 y cuadro A-4 se representa esta información de forma relativa, calculando la proporción sobre la línea de pobreza media. Este ratio invierte la clasificación de los hogares más pobres en el caso de la CV entre los dos tipos de inquilinos. No obstante, eso no cambia la conclusión aquí alcanzada.

obstante, es necesario evaluar lo que implican estos ratios. En el caso de los hogares propietarios pobres, se destina más de un 52% de la renta en pagar la vivienda (aquellos que no la tienen en propiedad ya pagada). Esta proporción elevada, es de las menores en España, ya que la CV ocupa el séptimo lugar de mayor accesibilidad entre las regiones (Cuadro 11), habiendo otras áreas donde se ha de destinar casi el 67% de los ingresos a pagar la hipoteca.

La menor proporción de hogares existente con pagos pendientes por vivienda que son propietarios, implica que este extraordinario esfuerzo de pago no es generalizado (como ocurre con el resto de tenencias) y que una parte amplia de los hogares propietarios pobres valencianos simplemente están liberados de esos pagos[20]. El reparto de la población por tenencias se encuentra en el cuadro 12.

Los inquilinos a precios de mercado dedican una proporción similar de su renta al pago del alquiler. Aunque la diferencia en el umbral es importante, el esfuerzo de pago es parecido entre ambos grupos, lo que induce a pensar en la mayor dureza en el esfuerzo para ambas tenencias (propiedad y alquiler a precios de mercado) y un esfuerzo sustancialmente menor para los inquilinos por debajo del precio de mercado. Comparado con el 51.5-52.2% de compromiso de la renta corriente para pagar la vivienda del 30% de los propietarios pobres y la totalidad de los inquilinos, la tasa del 14.8% de los ingresos en los hogares alquilados a precios por debajo del mercado marca una diferencia remarcable. En este último caso, la tasa mencionada es el indicativo de cómo el bajo alquiler permite a los hogares con menores umbrales, ganar accesibilidad monetaria por disfrutar de una vivienda casi gratuita. Este no es un caso específico de la CV, los ratios de esfuerzo de pago en este grupo de tenencia son bajas en general en España, y la Comunitat Valenciana se clasifica alrededor de la media en una posición ventajosa.

Estas conclusiones se refrendan con la medición de la renta residual: los hogares propietarios y los inquilinos valencianos a precios por debajo del mercado tienen una renta residual media similar (entre 6400 y 6900 euros) después de pagar la vivienda, mientras que los inquilinos pobres a precios de mercado, tienen, como resultado, una renta un 30% menor. Los hogares en cesión gratuita, dado que no pagan estos gastos, muestran la renta residual más elevada de todos ellos. En las dos fórmulas de alquiler, la Comunitat

[20] La información sobre si existen cargas hipotecarias o no, solo está disponible desde 2011 en la ECV. Desde esos años, un 83.93% de los hogares eran propietarios, de los cuales, el 32.35% tenían pagos pendientes, es decir, un tercio aproximadamente. Como estas cifras suelen ser estables en el tiempo, puede suponerse que algo más del 30% de los hogares valencianos deben pagar hipoteca o cargas por una vivienda de la que son propietarios. El resto de propietarios poseen la vivienda sin tener que dedicar parte de su renta a un pago mensual.

Valenciana se encuentra entre las regiones donde sus hogares muestran menores niveles de renta, mientras que en los otros dos grupos, se clasifican sobre la media.

En resumen, los ratios de pobreza en vivienda de la CV son acordes con los existentes en otras regiones (los problemas de baja renta parecen similares), y los grupos más empobrecidos son los inquilinos en cualquiera de las dos modalidades, aunque más penalizados los que pagan el precio del mercado.

**Cuadro 12. Distribución de los hogares de la Comunitat Valenciana por régimen de tenencia y pobreza (en % s/total)**

| solo desde 2011 | En propiedad sin hipoteca | En propiedad con hipoteca | En alquiler o realquiler a precio de mercado | En alquiler o realquiler a precio inferior al de mercado | En cesión gratuita |
|---|---|---|---|---|---|
| En % sobre cada grupo de hogares | | | | | |
| Pobres | 42,7 | 26,9 | 16,3 | 3,4 | 10,8 |
| No pobres | 53,6 | 33,6 | 4,9 | 1,9 | 6,1 |
| Total población | 51,6 | 32,3 | 7,0 | 2,1 | 6,9 |
| En % sobre cada categoría de tenencia | | | | | |
| Pobres | 15,3 | 15,3 | 42,8 | 29,1 | 28,7 |
| No pobres | 84,7 | 84,7 | 57,2 | 70,9 | 71,3 |
| total población | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| En % sobre total de la población | | | | | |
| Pobres | 7,9 | 5,0 | 3,0 | 0,6 | 2,0 |
| No pobres | 43,7 | 27,4 | 4,0 | 1,5 | 4,9 |
| total población | 51,6 | 32,3 | 7,0 | 2,1 | 6,9 |

Fte. Encuesta de Condiciones de Vida

La diferencia en el compromiso (esfuerzo) de pago y la mejor posición de los hogares inquilinos por debajo de esos precios que muestran las cifras analizadas, hacen referencia velada al gran potencial que tiene la posibilidad de llevar a cabo políticas que faciliten una vivienda para incrementar el bienestar de la población bajo el umbral de pobreza; la descripción llevada a cabo con las estadísticas de la ECV sugiere que la política de alquileres bajos tiene un enorme efecto de redistribución de renta, y eso parece que ha ocurrido en la Comunitat Valenciana.

Si se analiza el *housing stress*, que mediría la posibilidad de que el hogar caiga en la pobreza como consecuencia de pagar la vivienda. En la evaluación de este indicador, la información sobre el alcance de las cargas en los hogares propietarios pobres es fundamental a la hora de identificar su situación. Como se mencionaba anteriormente, no todos los propietarios tienen cargas pendientes ya que muchos de ellos tienen pagada la

hipoteca y, por tanto, la vivienda no supone una merma de su renta disponible, por lo que la evaluación de la proporción en riesgo es muy relevante para interpretar las probabilidades de caída en *housing stress*.

Como se observa en el cuadro 12, el 42.7% de los hogares bajo la línea de pobreza son propietarios sin hipoteca, es decir, sin pagos directamente relacionados con la vivienda (que no sean otros gastos), es decir, un 15.3% del total de propietarios sin pagos son clasificados como pobres. Si se añaden los hogares que viven en cesión gratuita, que son un 10.8% del total de pobres (el 28.7% del total de hogares valencianos que viven en cesión gratuita son clasificados como pobres), hay un total del 53.5% (42.7+10.8) de los hogares pobres que **no tienen** pagos por vivienda y quedarían, por tanto, exentos de la estimación del *housing stress*. El resto de los hogares pobres (26.9% de propietarios+16.3% inquilinos a precios de mercado + 3.4% inquilinos por debajo de precios de mercado) son sobre los que se hace la estimación.

El cuadro A-5 del anexo muestra la probabilidad de caer en esta situación por tenencia: los propietarios un 6,7%, los inquilinos a precios de mercado un 3.5% y los inquilinos por debajo del precio de mercado un 0.6%. La probabilidad de caer en *housing stress* en la Comunitat Valenciana se encuentra alrededor de la media nacional, con una **mayor probabilidad en los hogares pobres propietarios** y una **menor en los inquilinos** a precios de mercado, a pesar del dato de renta residual antes mencionado.

Nótese, a modo recordatorio, que la estructura de propiedad en la Comunitat Valenciana en estos grupos es muy próxima a la media nacional, con una proporción **algo mayor** de propietarios con pagos pendientes (5% frente al 4.79%[21] --cuadro 6-) y **menor en los inquilinos** (3.0% frente a 5.17% en el alquiler a precios de mercado, y del 0.6% frente al 0.77% en alquiler por debajo del mercado), entre los hogares pobres. Estos resultados inducen a pensar que los hogares pobres propietarios (con pagos pendientes) enfrentan mayores problemas de pobreza relacionada con los pagos de vivienda que los inquilinos. Quizás, la concentración en la propiedad sea la razón y posiblemente el reciente acceso a la propiedad, aunque, como arriba se ha visto, estos grupos cuentan con un diferencial de renta mayor que estén dedicando al pago de la vivienda.

[21] Este dato hace referencia solo a los hogares desde 2011. Los que aparecen en el cuadro nacional han sido generalizados a todos los años y, por eso, la comparación es de 10.1% en la CV a 7.55% en el contexto nacional, como aparece en la página 30. Este baile de números es algo confuso (y resultado de la información parcial existente) pero las proporciones son consistentes entre las regiones, así como la clasificación.

## 6. Conclusiones

Como conclusión, la información estadística permite realizar un esquema sobre la situación de pobreza en vivienda en la Comunitat Valenciana. En primer lugar, la situación de pobreza monetaria colocaría a la CV en una situación intermedia, con un nivel de ingresos de los hogares pobres muy inferior al de las economías equivalentes, y por debajo de la media nacional. Es una región con salarios reducidos (como consecuencia de su especialización en sectores fuertemente competitivos con el exterior y altamente dependientes de la mano de obra) que podría explicar esta situación de menores ingresos.

Sin embargo, el efecto sobre la tasa de pobreza indica que ésta afecta a una proporción del 25.6% de la población en media, una de las menores del Estado. Es decir, con menores niveles de ingresos medios, la tasa de pobreza es menor lo que sugiere un equilibrio y mejor distribución de los ingresos entre la población, con menor dispersión en cuanto a los niveles.

Las medidas de intensidad de la pobreza respalda la idea de que la pobreza en la CV tiene efectos menos severos que en otras regiones, ya que, aunque la brecha de pobreza (24,2%) se encuentra en la media del Estado, los indicadores de intensidad clasifican a la CV entre las de menor incidencia de la pobreza, mejorando su situación desde esta perspectiva. Dicho esto, las cifras absolutas de pobreza no dejan de mostrar una gran dureza, reflejando una situación media donde los hogares tienen un 75% del ingreso umbral para gastar, es decir, algo más de 9500 euros por año como recurso único para cubrir sus necesidades.

El tamaño del hogar tiene también que tener efectos sobre los niveles de pobreza, ya que cuando se ponderan los ingresos por él, la CV mejora en el ranking. En cuanto a los ingresos estimados que se necesitarían para llegar a fin de mes, los hogares de la CV se encuentra entre la media nacional, con similares necesidades de ingresos extra que otras regiones.

Los indicadores de pobreza en vivienda reflejan una acumulación de los hogares pobres en la tenencia en propiedad. Su distribución por tenencia es muy parecida a la de los hogares clasificados por encima de la línea de pobreza, lo que es una constante en España pero algo diferente en otros países. Esta tenencia a la propiedad española generalizada (compartida con otros estados de la UE) ha podido jugar un papel de protección de los hogares pobres ante niveles bajos de ingresos y especialmente, tras la

crisis, como se induce de los datos que se describen en este trabajo, más que de penalización.

Como ocurre a nivel nacional, la CV muestra un mayor nivel de ingresos entre los hogares propietarios que se refleja en líneas de pobreza superiores en propiedad que en alquiler y cesión. En términos generales, los umbrales valencianos son inferiores a la media y, especialmente, el umbral de pobreza de los hogares en alquiler a precios de mercado es sustancialmente inferior (9600 euros). Este umbral contrasta con la media española, mostrando cómo los inquilinos a precios de mercado valencianos son sustancialmente más pobres que la media del Estado. Aunque con similar límite de pobreza monetaria (8122.8 €), los inquilinos pagando alquileres por debajo de los precios de mercado se encuentran, sin embargo, alrededor de la media. Por su parte, el umbral para los hogares que viven en cesión es superior. Estas cifras señalan a los inquilinos como los hogares con mayores problemas de pobreza en la Comunitat Valenciana.

Estos dos grupos se ven afectados de forma distinta si se evalúan los pagos por vivienda. En media, los hogares en alquiler a precios de mercado destinan el 51.5% de sus ingresos al pago de la vivienda (ratio de accesibilidad), lo que empeora sustancialmente su situación de liquidez. Sin embargo, los segundos destinan un 14.8%, lo que les coloca en mejor situación en cuanto al residuo de renta que queda para cubrir las necesidades. Estando los dos en similar situación de partida en cuanto a ingresos, la disponibilidad de un alquiler a bajo precio es un elemento clave para reducir la dureza de la situación de pobreza. En ambos casos, los hogares valencianos se encuentran entre los de menor renta residual de España, por tanto, peor situados en cuanto a los niveles de pobreza.

Si se analizan los hogares propietarios pobres, una situación similar afecta a aquellos que tienen pagos pendientes. Éstos hogares son un 26.9% del total de hogares pobres y el 15.3% del total de los propietarios con pagos pendientes, una cifra no pequeña que equivale al 5% de los hogares valencianos (los inquilinos clasificados como pobres son el 3%). Su tasa de accesibilidad es similar a la de los inquilinos a precios de mercado, un 52.2%, mostrando un esfuerzo de pago muy grande que reduce, en media, su renta residual por debajo de la que disponen los hogares inquilinos a precios por debajo del mercado.

Podría decirse, por tanto, que los problemas severos de pobreza relacionados con la vivienda, tienen especial efecto en una proporción del 8.6% de los hogares valencianos, con especial incidencia en los inquilinos a precios de mercado, seguidos por los

propietarios con pagos pendientes y el resto de inquilinos. Todo ello analizado teniendo en cuenta niveles de renta residual inferiores a diez mil euros por año y hogar. En este marco, los hogares pobres que son propietarios sin pagos pendientes, gozan de una situación de mayor capacidad de gasto, al igual que aquellos que viven en una vivienda cedida.

El último indicador calculado (*housing stress*) refrenda esta percepción, mostrando una situación que afectaría al aproximadamente el 47% de los hogares clasificados como pobres. De nuevo, los datos centran la atención en los propietarios con pagos pendientes y los inquilinos a precios de mercado que, de forma sorprendente, se encuentran en mejor situación que los del resto del Estado.

Esto resultados centran la atención de cómo los hogares pobres pueden ver si situación mejorada o empeorada cuando se evalúa su relación con la vivienda. Mejorarían aquellos que ya tengan la vivienda pagada (accedieron a la propiedad años atrás), los que residen con cesión de la vivienda o los que tienen alquileres a precios por debajo del mercado. Empeoran fuertemente los inquilinos a precios de mercado y los propietarios con pagos pendientes. Este análisis solo se ha realizado sobre los hogares pobres de la Comunitat Valenciana de forma agregada, pero la descripción de las estadísticas parece hacer referencia velada al gran potencial que tiene llevar a cabo políticas que faciliten una vivienda para incrementar el bienestar de la población bajo el umbral de pobreza. Las estadísticas (ECV) parecen, claramente, sugerir que la política de alquileres bajos tiene un enorme efecto de redistribución de renta, y también la propiedad, y han tenido efectos beneficiosos de corto plazo y de futuro, respectivamente, sobre los hogares pobres de la Comunitat Valenciana.

## Referencias

Anad, S and Sen, A, (1997), Concepts of Human Development and Poverty: A Multidimensional Perspective, pp 1-19. New Yoirk UNDP

Atkinson, AB, (2003), Multidimensional deprivation: contrasting social welfare and counting approaches, Journal of Economic Inequality, 1, 51-65

Ayala Cañon, L y Navarro Ruiz, C, (2007), The dynamics of housing deprivation. Journal of Housing Economics, 16(1), 72-97,

Baker, D and Baribeau, S, (2003), Homeownership in a Bubble: the fast path to poverty?, CEPR report

Bramley, G, (1990), Access, affordability and housing need. School for Advanced Urban Studies, University of Bristol, UK

Bramley, G.(2006) "Affordability comes of age", en P.Malpass y L.Carincross (ed) "Building on the past:visions of housing tenures". Bristol: Policy Press

Burke, T (2004) "Measuring Housing Affordability", Swinburne Monash AHURI Centre, Swinburne University of Technology

Burrows, R, (2003, Poverty and home ownership in contemporary Britain, The Policy Press, Bristol.

Burt, MR, Pearson, CL and Montgomery AE, (2005), Strategies for preveting Homeless, US Department of Housing and Urban Development,

Callan, T, Nolan B, and Whelan, CT, (1993), Resources, deprivation and the measurement of poverty. Economic and Social Research Institute, Dublin.

Crossley, TF, and Curtis, LJ, (2006), Child Poverty in Canada, Review of Income and Wealth, 52(2), 237-260

Dockery, AM, Kendall, G, Li, J, Mahendran, A, Ong, R and Strazdins, L, (2010), Housing and children's development and wellbeing: a scoping study, AHURI, Australian Housing and Urban Research Institute, report 149. Melbourne.

DTZ Research, (2004), *Housing Costs and Affordability in New Zealand*, Centre for Housing Research, Aotearoa New Zealand, June

Eurostat, (2002), European Social Statistics, Income, Poverty and Social Exclusion: Second Report, data 1994-1997. Oficina de Publicaciones oficiales de las Comunnidades Europeas, Luxemburgo

Field, CG (1997) "Building consensus for affordable housing." Housing Policy Debate vol 8, nº 4, pp 801-832

Foster, J, Greer, J and Thorbecke, E, (1984), A class of decomposable poverty measures. Econometrica: Journal of the Econometric Society, 761-766

Friedman, Lawrence M, (1966), Public Housing and the Poor: An Overview, California Law Review, 54(2), disponible en http://scholarship.law.berkeley.edu/californiareview, descargado el 13.1.2006

Gabriel, M., Jacobs, K., Arthurson, K. and Burke, T. with Yates, J. (2005), "Conceptualising and Measuring the Housing Affordability Problem", National Research Venture 3: Housing Affordability for Lower Income Australians, Research Paper 1. Melbourne: Australian Housing and Urban Research Institute (AHURI).

Gan, Q & Hill, R. J (2008) "Measuring Housing Affordability: Looking Beyond the Median", School of Economics Discussion Paper, University of New South Wales.

Gifford, R and Lacombe, (2006), C, Housing quality and children's socioemotional health, Journal of Housing and Built Environment, 21, 177-189

Goedhart, T. Halberstadt, V Kapteyn, A y Van Praag, B, (1977), 'The Poverty line: Concept and Measurement, The Journal of Human Resources, 12(4), pp. 503-520

Goodman, (2001), *Housing Affordability in the United States: Trends, Interpretations, and Outlook,* report for the Millennial Housing Commission num 703/527-6478

Hagenaars, A and De Vos, K, (1988), The definition and measurement of poverty. Jornal of Human Resources, 23(2), 211-221

Hancock, K. E (1993) _Can Pay? Won't Pay?' or Economic Principles of Affordability, Urban Studies, Vol. 30, No. 1, pp. 127-145

Harkness, J and Newman, S, (2002), Homeownership for the poor in distressed neighborhoods: Does this make sense?, Housing Policy Debate, 13(3), 597-630

Harkness, J and Newman, S, (2003), Effects of homeownership on children: The role of neighborhood characteristics and family income. Economic Policy Review, 9(2), 87-107

Haurin, DR, Parcel, TL y Haurin, RJ, (2002), Does homeownership affect child outcomes?. Real Estate Economics, 30(4), 635-666

INE, (2004), La Pobreza y su medición, documento de trabajo

Jones, C. Dunse, N. Watkins C. Watkins, D (2010) "Affordability and Housing market areas", Department for Communities and Local Government.

Kapteyn A and Van Praag, B, (1978), A new approach to the construcción of family equivalence scales. European Economic Review, 7(4), 313-335

Kutty, N (2007) "Housing Affordability in the United States: Price and Income Contributors", disponible en: http://ssrn.com/abstract=1002249

Kutty, Nandinee K (2005), A New Measure of Housing Affordability: Estimates and Analytical Results, Housing Policy Debate 16(1), pp 113-142

Lemanski, C, (2011), Moving up the ladder or stuck on the bottom rung? Homeownership as a solution to poverty in urban South Africa. International Journal of Urban and Regional Research, 35(1), 57-77

Lerman, D.L. and Reeder, W.J. (1987), 'The affordability of adequate housing', American Real Estate and Urban Economics Association Journal vol.15, nº4, pp 389–404.

Lovell, P and Isaacs, J, (2008), 'The impact of the mortgage crisis on children', Fist Focus, 1-5

Lubell, J, Crain, R and Cohen, R, (2007), Framing the issues – the positive impacts of affordable housing on health. Center for Housing Policy,

Ma, C, Gee, L and Kushel, M, (2008), Asociation between houisng instability and food insecurity with health care Access in low income children, Ambulatory Pediatrics, 8(1), 50-57

Mack, J and Lansley, S, (1986), Poor Britain. G.Allen and Unwin,

Maclennan, D y R Williams (1990) "Affordable housing in Britain and America". York: Joseph Rowntree Foundation.

Marks GN and Sedgwick, ST, (2008), Is There a Housing Crisis?. The incidence and persistence of housing Stress 2001-2006, The Australian Economic REview, 41(2), 215-221

Maslow, A, (1943), A Theory of Human Motivation, psychological review, 50(4), 370-396

Mayer, C y Engelhart, G, (1994), '*Gifts, Down Payments and Housing Affordability'*, Federal Reserve, Bank of Boston, working paper num 94-5

Orshansky, Mollie, (1968), 'Counting the por: Another look at the Poverty Profile', en Ferman an Arbor, Poverty in America, pp 67-106

Pitini, Alice, (2012), Housing affordability in the EU. Current situacio and recent trendsl CECODHAS Housing Europe's Observatory. Research Briefing, available at http://www.housingeurope.eu/publication/research-briefings, dowloades on 12/06/2013

Pittini and Laino, (2011), "Housing Europe Review 2012", CECODHAS Housing Europe's Observatory, 2011

Quan Gan a, Robert J. Hill, (2009), 'Measuring housing affordability: Looking beyond the median', *Journal of Housing Economics* 18 (2009) 115–125

Quigley, J, y Raphael, S, (2004), Is Housing Unaffordable? Why Isn't It More Affordable?, *Journal of Economic Perspectives—Volume 18, Number 1—Winter 2004—Pages 191–214*

*Robinson, M., Scobie, G. M. & Hallinan, B (2006) "Affordability of Housing: Concepts, Measurement and Evidence". Wellington: New Zealand Treasury Working Paper 06/03, March.*

Rowntree, B.F, (1901), Poverty- A Study of Town Life, London, MacMillan

Sen, A, (1976), Poverty: an ordinal approach to measurement. Econometrica, Journal of the Econometric Society, 219-231

Sen, A, (1983), Poor, Relatively Speaking, Oxford Economic Papers, 35(2), 153-169

Sen, A, (2000), Libertad y desarrollo, Editorial Planeta, Bogotá

Stone, M. E. (1993) "Shelter Poverty: New Ideas on Housing Affordability", TempleUniversity Press, Philadelphia, Pennsylvania.

Stone, M., Burke, T.y Ralston, L. (2011) "The residual income approach to housing affordability: the theory and the practice". Australian Housing and Urban Research Institute, Swinburne–Monash Research Centre

Stone, M.E. (2006), What is housing affordability?. The case for the residual income approach. Housing policy debate, 17(1), 151-184

Stone, Michael (2009) Unaffordable 'Affordable' Housing: Challenging the U.S. Department of Housing and Urban Development Area Median Income, Center for Social Policy Publication, Paper 36. Disponible en http://scholarworks.umb.edu/csp_pubs/36 , descargado el 5.3.2011

Taltavull, P y Juárez, F, (2012), La accesibilidad residencial. Una revisión de la literatura, Revista de Estudios Gallegos, 21(2), 233-256

Taltavull, P. (2003), Determinants of housing prices in Spanish cities, Journal of Property Investment and Finance, 21(2), 109-135

Thalmann, P. (1999), 'Identifying households which need housing assistance', Urban Studies vol 36, nº11, pp 1933–47.

Thalmann, P. (2003), '"House poor' or simply "poor"?', Journal of Housing Economics, vol 12, nº 4, pp 291–317.

Thon, D, (1979, On measuring poverty. Review of Income and Wealth, 25(4), 429-439

Townsend, P, (1987), 'Deprivation', Journal of Social Policy, 16(2), pp 125-146

Turner, M A, (1998), Moving out of Poverty: Expanding Mobility and Choice through Tenant-Based Housing Assistance, Housing Policy Debate, 9(2), 373-394

Watts, Harold W, (1968), An economic definition of Poverty, en MoynihaN, Daniel P, On Understanding Poverty, New Yourk, basic books

Whitehead, C., Monk, S., Clarke, A., Holmans, A. and Markkanen, S. (2009), "Measuring Housing Affordability: A Review of Data Sources", Cambridge Center for Housing and Planning Research, University of Cambridge, Cambridge

Yates, Judith, Milligan, Vivienne, (2007), *Housing affordability: A 21st century problem,* en National Research Venture 3: Housing affordability for lower income Australians, AHURI Final Report No. 105 ISSN: 1834-7223 I, Septiembre.

# ANEXO ESTADÍSTICO. CUADROS

## TABLAS DE RESULTADOS EN LA ESTIMACIÓN DE LOS INDICADORES DE POBREZA EN VIVIENDA

**CUADRO A.1** **Umbral de pobreza Monetaria en España y sus regiones**

**ESTÁTICAS: OBJETIVAS (INCIDENCIA, INTENSIDAD Y DESIGUALDAD)**

| | | LINEA DE POBREZA | INCIDENCIA | INTENSIDAD | | | DESIG |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | rta bruta | 60% mediana de la Rta bruta | tasa de pobreza (num pobres s/ total población) | BP % | I % | HI=tp*i | MEDIANA DE RENTA Bruta DE LOS POBRES |
| Galicia | 21000,0 | 12600,0 | 26,8 | 22,9 | 26,3 | 7,1 | 9720,0 |
| Asturias | 22771,3 | 13662,8 | 25,3 | 23,9 | 26,7 | 6,8 | 10400,0 |
| Cantabria | 22355,0 | 13413,0 | 25,1 | 18,6 | 24,8 | 6,2 | 10915,1 |
| Pais Vasco | 25969,0 | 15581,4 | 27,3 | 28,1 | 30,0 | 8,2 | 11203,0 |
| Navarra | 30415,9 | 18249,5 | 26,9 | 22,9 | 26,5 | 7,1 | 14065,9 |
| La Rioja | 21632,0 | 12979,2 | 27,1 | 21,5 | 25,8 | 7,0 | 10183,2 |
| Aragón | 24182,0 | 14509,2 | 25,5 | 24,7 | 26,7 | 6,8 | 10930,4 |
| Madrid | 25369,0 | 15221,4 | 27,2 | 27,8 | 29,1 | 7,9 | 10990,7 |
| Castilla León | 19522,0 | 11713,2 | 27,9 | 28,2 | 28,7 | 8,0 | 8414,0 |
| Castilla La Mancha | 18000,0 | 10800,0 | 30,2 | 24,6 | 25,9 | 7,8 | 8148,0 |
| Extremadura | 15644,0 | 9386,4 | 26,1 | 19,5 | 22,8 | 6,0 | 7558,0 |
| Cataluña | 24912,0 | 14947,2 | 26,8 | 29,0 | 30,1 | 8,1 | 10609,0 |
| Comunitat Valenciana | 21182,4 | 12709,4 | 25,6 | 24,2 | 25,8 | 6,6 | 9629,8 |
| Baleares | 22800,0 | 13680,0 | 26,5 | 23,5 | 27,0 | 7,1 | 10465,4 |
| Andalucía | 18285,8 | 10971,5 | 27,0 | 26,1 | 27,5 | 7,4 | 8106,0 |
| Murcia | 20400,0 | 12240,0 | 27,4 | 22,2 | 26,6 | 7,3 | 9520,0 |
| Ceuta | 19453,0 | 11671,8 | 28,8 | 83,2 | 83,6 | 24,1 | 1957,0 |
| Melilla | 24199,6 | 14519,8 | 30,3 | 69,1 | 71,3 | 21,6 | 4480,0 |
| Canarias | 18834,1 | 11300,5 | 28,1 | 25,5 | 27,6 | 7,8 | 8418,5 |
| ESPAÑA | 21545,5 | 12927,3 | 27,3 | 33,2 | 36,2 | 9,9 | 8641,9 |
| δ standard | 3452.2 | 2071.3 | 1.46 | 17.29 | 16.8 | 5.2 | 2683.3 |

Fte. Elaboración propia a partir de los datos de la ECV (INE)

## CUADRO A.2. MEDIDAS DE POBREZA MONETARIA SUBJETIVA. RENTA DE CAPTEYN Y RENTA MÍNIMA PARA LLEGAR A FIN DE MES

**Distribución por regiones y años**

| | **LINEA DE CAPTEYN (renta mínima necesaria para llegar a fin de mes)** | | | | | | | | Renta mínima de Capteyn ponderada por tamaño del hogar sobre: | | **ingresos minimos para llegar a fin de mes (declarados)** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Número de miembros en el hogar | | | | | | | **Renta media ponderada** | **el umbral de pobreza** | **la renta mediana de los pobres** | |
| **CCAA** | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | más de 6 | **por tamaño del hogar** | **%s/linea de pobreza** | **%s/mediana de la pob. pobre** | **Mediana** |
| Galicia | 1304,2 | 1480,7 | 1657,2 | 1833,7 | 2010,2 | 2186,7 | 2433,777 | 1631,84 | 155,41 | 201,46 | 1500,00 |
| Asturias | 1236,8 | 1473,4 | 1709,9 | 1946,5 | 2183,1 | 2419,7 | 2759,096 | 1608,97 | 141,32 | 185,65 | 1500,00 |
| Cantabria | 1350,4 | 1571,8 | 1793,2 | 2014,7 | 2236,1 | 2457,5 | 2742,18 | 1734,25 | 155,16 | 190,66 | 1500,00 |
| Pais Vasco | 1372,6 | 1611,5 | 1850,5 | 2089,4 | 2328,4 | 2567,3 | 3018,666 | 1767,64 | 136,13 | 189,34 | 1800,00 |
| Navarra | 1348,6 | 1582 | 1815,4 | 2048,8 | 2282,1 | 2515,5 | 2790,058 | 1750,89 | 115,13 | 149,37 | 1800,00 |
| La Rioja | 1273,8 | 1493,3 | 1712,8 | 1932,3 | 2151,8 | 2371,3 | 2741,002 | 1649,66 | 152,52 | 194,40 | 1500,00 |
| Aragón | 1277,4 | 1482,6 | 1687,7 | 1892,8 | 2097,9 | 2303,1 | 2596,088 | 1625,51 | 134,44 | 178,46 | 1500,00 |
| Madrid | 1495,6 | 1787 | 2078,4 | 2369,8 | 2661,2 | 2952,6 | 3406,867 | 1987,37 | 156,68 | 216,99 | 2000,00 |
| Castilla León | 1156,1 | 1405,1 | 1654,1 | 1903,1 | 2152,2 | 2401,2 | 2729,43 | 1551,02 | 158,90 | 221,21 | 1500,00 |
| Castilla La Mancha | 1134,4 | 1378,8 | 1623,3 | 1867,7 | 2112,1 | 2356,6 | 2869,082 | 1597,87 | 177,54 | 235,33 | 1500,00 |
| Extremadura | 1114,5 | 1338,4 | 1562,3 | 1786,2 | 2010,1 | 2234 | 2489,82 | 1522,53 | 194,65 | 241,74 | 1500,00 |
| Cataluña | 1531,4 | 1814,3 | 2097,1 | 2379,9 | 2662,8 | 2945,6 | 3284,031 | 2004,25 | 160,91 | 226,70 | 2000,00 |
| Com. Valenciana | 1309,3 | 1588,3 | 1867,4 | 2146,4 | 2425,5 | 2704,5 | 3283,25 | 1784,61 | 168,50 | 222,39 | 1700,00 |
| Baleares | 1514,4 | 1782,5 | 2050,5 | 2318,6 | 2586,6 | 2854,7 | 3301,451 | 1950,84 | 171,13 | 223,69 | 2000,00 |
| Andalucía | 1297 | 1491,8 | 1686,5 | 1881,2 | 2076 | 2270,7 | 2565,557 | 1678,40 | 183,57 | 248,47 | 1500,00 |
| Murcia | 1430,5 | 1624,8 | 1819,2 | 2013,6 | 2208 | 2402,3 | 2771,32 | 1841,18 | 180,51 | 232,08 | 1800,00 |
| Ceuta | 1654,4 | 1771,5 | 1888,6 | 2005,7 | 2122,8 | 2239,9 | 2501,562 | 1939,15 | 199,37 | 1368,81 | 1803,00 |
| Melilla | 2005,9 | 2042,6 | 2079,3 | 2115,9 | 2152,6 | 2189,2 | 2254,298 | 2089,72 | 172,71 | 579,67 | 2000,00 |
| Canarias | 1347,6 | 1562,5 | 1777,4 | 1992,3 | 2207,1 | 2422 | 2742,059 | 1755,10 | 186,37 | 250,18 | 1500,00 |
| ESPAÑA | 1346,8 | 1567,8 | 1788,8 | 2009,8 | 2230,8 | 2451,9 | 2805,456 | 1739,06 | 161,43 | 241,48 | |

## CUADRO A.2 (cont). MEDIDAS DE POBREZA MONETARIA SUBJETIVA. RENTA DE CAPTEYN Y RENTA MÍNIMA PARA LLEGAR A FIN DE MES

### Distribución por regiones y años

| | **LINEA DE CAPTEYN (renta mínima necesaria para llegar a fin de mes)** | | | | | | | | Renta mínima de Capteyn ponderada por tamaño del hogar sobre: | | **ingresos minimos para llegar a fin de mes (declarados)** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Número de miembros en el hogar | | | | | | | **Renta media ponderada** | **el umbral de pobreza** | **la renta mediana de los pobres** | |
| **CCAA** | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | más de 6 | **por tamaño del hogar** | **%s/linea de pobreza** | **%s/mediana de la pob. pobre** | **Mediana** |
| **Renta de Capteyn dinámica para España** | | | | | | | | | | | |
| **2005** | 1176,4 | 1376,8 | 1577,3 | 1777,7 | 1978,2 | 2178,6 | 2499,314 | 1554,25 | 144,28 | 215,82 | |
| **2006** | 1288,9 | 1492,5 | 1696,1 | 1899,7 | 2103,4 | 2307 | 2917,878 | 1666,01 | 154,65 | 231,34 | |
| **2007** | 1078,2 | 1319,9 | 1561,6 | 1803,2 | 2044,9 | 2286,6 | 3011,653 | 1518,16 | 140,93 | 210,81 | |
| **2008** | 1124 | 1372,2 | 1620,4 | 1868,6 | 2116,8 | 2365 | 3109,566 | 1564,44 | 145,22 | 217,24 | |
| **2009** | 1183,8 | 1414,4 | 1645,1 | 1875,8 | 2106,4 | 2337,1 | 3029,122 | 1592,31 | 147,81 | 221,11 | |
| **2010** | 1207,1 | 1430,9 | 1654,8 | 1878,6 | 2102,5 | 2326,4 | 2997,929 | 1595,06 | 148,06 | 221,49 | |
| **2011** | 1133,4 | 1362,1 | 1590,8 | 1819,5 | 2048,2 | 2276,9 | 2962,946 | 1513,14 | 140,46 | 210,11 | |

Fte. Elaboración propia a partir de los datos de la ECV (INE)

## CUADRO A.3

| | LINEA DE POBREZA POR TENENCIA (60% de la mediana de la distribución) Euros/año | | | | Línea de pobreza monetaria | Umbral de pobreza por tenencia / sobre la línea de pobreza (%) | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | PROPIEDAD | ALQUILER | ALQU BAJO MERC | CESIÓN GRATUITA | (umbral) | PROPIEDAD | ALQUILER | ALQU BAJO MERC | CESIÓN GRATUITA |
| Galicia | 13092,6 | 10236,6 | 8316,0 | 10771,5 | 12600,0 | 103,91 | 81,24 | 66,00 | 85,49 |
| Asturias | 14429,0 | 11052,0 | 7683,6 | 10403,4 | 13662,8 | 105,61 | 80,89 | 56,24 | 76,14 |
| Cantabria | 14066,1 | 11067,6 | 6720,0 | 10432,8 | 13413,0 | 104,87 | 82,51 | 50,10 | 77,78 |
| Pais Vasco | 16070,0 | 12642,0 | 9820,3 | 13278,3 | 15581,4 | 103,14 | 81,14 | 63,03 | 85,22 |
| Navarra | 19111,4 | 13262,4 | 11676,1 | 12210,6 | 18249,5 | 104,72 | 72,67 | 63,98 | 66,91 |
| La Rioja | 13695,5 | 10962,0 | 6792,6 | 11155,9 | 12979,2 | 105,52 | 84,46 | 52,33 | 85,95 |
| Aragón | 15467,3 | 11389,9 | 10708,1 | 11080,2 | 14509,2 | 106,60 | 78,50 | 73,80 | 76,37 |
| Madrid | 16060,1 | 13254,9 | 11099,1 | 12030,9 | 15221,4 | 105,51 | 87,08 | 72,92 | 79,04 |
| Castilla León | 12240,0 | 9886,8 | 10311,6 | 8364,8 | 11713,2 | 104,50 | 84,41 | 88,03 | 71,41 |
| Castilla La Mancha | 11092,5 | 10600,5 | 6372,8 | 9105,0 | 10800,0 | 102,71 | 98,15 | 59,01 | 84,31 |
| Extremadura | 9731,7 | 7713,6 | 8012,6 | 8301,9 | 9386,4 | 103,68 | 82,18 | 85,36 | 88,45 |
| Cataluña | 15869,4 | 12487,8 | 9936,0 | 14169,0 | 14947,2 | 106,17 | 83,55 | 66,47 | 94,79 |
| Com. Valenciana | 13440,0 | 9600,0 | 8122,8 | 10232,1 | 12709,4 | 105,75 | 75,53 | 63,91 | 80,51 |
| Baleares | 14522,1 | 11982,0 | 8883,0 | 11646,6 | 13680,0 | 106,16 | 87,59 | 64,93 | 85,14 |
| Andalucía | 11568,3 | 9882,0 | 8499,0 | 8259,0 | 10971,5 | 105,44 | 90,07 | 77,46 | 75,28 |
| Murcia | 13034,4 | 9708,0 | 9041,5 | 9264,0 | 12240,0 | 106,49 | 79,31 | 73,87 | 75,69 |
| Ceuta | 13142,1 | 10381,8 | 10868,8 | 8015,4 | 11671,8 | 112,60 | 88,95 | 93,12 | 68,67 |
| Melilla | 16362,0 | 10440,0 | 15360,0 | 5879,2 | 14519,8 | 112,69 | 71,90 | 105,79 | 40,49 |
| Canarias | 12206,9 | 9823,8 | 7539,6 | 9600,0 | 11300,5 | 108,02 | 86,93 | 66,72 | 84,95 |
| ESPAÑA | 13629,9 | 11073,9 | 9224,1 | 10025,1 | 12927,3 | 105,43 | 85,66 | 71,35 | 77,55 |

Fte. Elaboración propia a partir de los datos de la ECV (INE)

**CUADRO A.4**

**INDICADORES DE ACCESIBILIDAD EX POST**

**Ratio de Accesibilidad o esfuerzo de pago**
**(Calculado sobre la renta bruta de los hogares pobres**
**(MEDIANAS)**

| | | | | | Renta residual | | | | RENTA RESIDUAL / UMBRAL DE POBREZA | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | PROPIEDAD | ALQUILER | ALQU BAJO MERC | CESIÓN GRATUITA | PROPIEDAD | ALQUILER | ALQU BAJO MERC | CESIÓN GRATUITA | PROPIEDAD | ALQUILER | ALQU BAJO MERC | CESIÓN GRATUITA |
| Galicia | 46,5 | 34,6 | 16,4 | 0,0 | 7007,21 | 6696,02 | 6954,15 | 10771,53 | 53,52 | 65,41 | 83,62 | 100,00 |
| Asturias | 34,6 | 36,1 | 13,3 | 0,0 | 9434,55 | 7064,39 | 6658,92 | 10403,40 | 65,39 | 63,92 | 86,66 | 100,00 |
| Cantabria | 46,2 | 47,6 | 8,1 | 0,0 | 7569,76 | 5793,93 | 6173,43 | 10432,80 | 53,82 | 52,35 | 91,87 | 100,00 |
| Pais Vasco | 53,8 | 64,0 | 22,3 | 0,0 | 7426,07 | 4549,98 | 7631,96 | 13278,28 | 46,21 | 35,99 | 77,72 | 100,00 |
| Navarra | 35,9 | 61,5 | 18,9 | 0,0 | 12248,52 | 5110,26 | 9472,07 | 12210,60 | 64,09 | 38,53 | 81,12 | 100,00 |
| La Rioja | 57,5 | 43,6 | 7,5 | 0,0 | 5822,99 | 6178,09 | 6279,95 | 11155,94 | 42,52 | 56,36 | 92,45 | 100,00 |
| Aragón | 55,3 | 52,1 | 18,5 | 0,0 | 6911,15 | 5458,21 | 8729,58 | 11080,20 | 44,68 | 47,92 | 81,52 | 100,00 |
| Madrid | 49,5 | 73,5 | 15,3 | 0,0 | 8106,44 | 3516,61 | 9400,26 | 12030,90 | 50,48 | 26,53 | 84,69 | 100,00 |
| Castilla León | 58,7 | 47,6 | 16,0 | 0,0 | 5049,85 | 5184,39 | 8661,29 | 8364,75 | 41,26 | 52,44 | 84,00 | 100,00 |
| Castilla La Mancha | 63,2 | 41,8 | 15,2 | 0,0 | 4078,38 | 6171,81 | 5404,33 | 9105,00 | 36,77 | 58,22 | 84,80 | 100,00 |
| Extremadura | 52,5 | 39,1 | 10,9 | 0,0 | 4617,94 | 4694,36 | 7141,31 | 8301,90 | 47,45 | 60,86 | 89,13 | 100,00 |
| Cataluña | 61,9 | 59,1 | 25,5 | 0,0 | 6039,39 | 5109,81 | 7399,15 | 14169,00 | 38,06 | 40,92 | 74,47 | 100,00 |
| Com. Valenciana | 52,2 | 51,5 | 14,8 | 0,0 | 6419,38 | 4651,43 | 6921,20 | 10232,10 | 47,76 | 48,45 | 85,21 | 100,00 |
| Baleares | 67,1 | 65,2 | 26,3 | 0,0 | 4781,36 | 4165,36 | 6545,37 | 11646,60 | 32,92 | 34,76 | 73,68 | 100,00 |
| Andalucía | 58,0 | 61,1 | 7,6 | 0,0 | 4854,15 | 3845,00 | 7851,46 | 8259,00 | 41,96 | 38,91 | 92,38 | 100,00 |
| Murcia | 53,0 | 40,0 | 9,5 | 0,0 | 6128,31 | 5827,84 | 8184,27 | 9264,00 | 47,02 | 60,03 | 90,52 | 100,00 |
| Ceuta | 61,5 | 47,0 | 8,4 | 0,0 | 5065,01 | 5504,54 | 9954,62 | 8015,40 | 38,54 | 53,02 | 91,59 | 100,00 |
| Melilla | 43,9 | 73,5 | 11,2 | 0,0 | 9183,39 | 2763,50 | 13641,74 | 5879,17 | 56,13 | 26,47 | 88,81 | 100,00 |
| Canarias | 65,9 | 62,0 | 6,6 | 0,0 | 4158,04 | 3728,24 | 7041,69 | 9600,00 | 34,06 | 37,95 | 93,40 | 100,00 |
| **ESPAÑA** | **54,9** | **54,0** | **15,3** | **0,0** | **6152,92** | **5093,98** | **7812,25** | **10025,10** | **45,14** | **46,00** | **84,69** | **100,00** |

Fte. Elaboración propia a partir de los datos de la ECV (INE)

## Cuadro A.5. PROBABILIDAD DE LOS HOGARES DE CAER BAJO LA LÍNEA DE POBREZA EN VIVIENDA

| PROBABILIDAD DE TENER COMPROMISOS DE PAGO ASOCIADA A LAS FORMAS DE TENENCIA | | | | | PROBABILIDAD DE CAER EN LA LINEA DE POBREZA **tasa de pobreza** | | | | | PROBABILIDAD DE CAER EN HOUSING STRESS | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | PROPIEDAD | ALQUILER | ALQU BAJO P.MER | CESIÓN GRATUITA | PROPIEDAD | ALQUILER | ALQU BAJO P.MERC | CESIÓN GRATUITA | TOTAL | casos válidos | PROPIE-DAD | ALQUI-LER | ALQU BAJO P. MERC |
| Galicia | 5,0 | 91,2 | 97,0 | 0,0 | 26,8 | 27,1 | 27,7 | 29,1 | 27,0 | Galicia | 3,2 | 3,2 | 0,1 |
| Asturias | 4,8 | 96,4 | 91,7 | 0,0 | 24,6 | 27,9 | 24,5 | 27,7 | 25,1 | Asturias | 2,4 | 5,2 | 0,4 |
| Cantabria | 10,7 | 92,9 | 100,0 | 0,0 | 24,9 | 28,2 | 22,4 | 25,1 | 25,0 | Cantabria | 6,9 | 3,8 | 0,1 |
| Pais Vasco | 6,2 | 95,2 | 92,1 | 0,0 | 27,0 | 27,4 | 28,6 | 26,7 | 27,0 | Pais Vasco | 4,5 | 4,9 | 1,0 |
| Navarra | 8,1 | 96,5 | 84,2 | 0,0 | 26,3 | 20,4 | 25,3 | 26,5 | 25,8 | Navarra | 3,8 | 5,7 | 0,5 |
| La Rioja | 9,7 | 97,6 | 60,0 | 0,0 | 27,3 | 26,9 | 14,3 | 27,6 | 27,2 | La Rioja | 6,7 | 6,3 | 0,1 |
| Aragón | 5,4 | 95,4 | 100,0 | 0,0 | 25,6 | 23,6 | 22,4 | 25,6 | 25,4 | Aragón | 3,6 | 5,0 | 0,3 |
| Madrid | 8,0 | 93,3 | 91,0 | 0,0 | 28,0 | 23,3 | 29,6 | 31,6 | 27,7 | Madrid | 5,0 | 6,8 | 1,5 |
| Castilla León | 3,9 | 93,3 | 83,3 | 0,0 | 28,2 | 24,2 | 25,7 | 25,6 | 27,7 | Castilla León | 2,9 | 3,7 | 0,4 |
| Castilla La Mancha | 5,9 | 97,4 | 100,0 | 0,0 | 30,3 | 22,2 | 20,2 | 31,2 | 29,7 | Castilla La Mancha | 4,1 | 3,7 | 0,1 |
| Extremadura | 5,2 | 97,8 | 97,4 | 0,0 | 26,3 | 20,8 | 29,1 | 25,0 | 26,0 | Extremadura | 3,4 | 2,9 | 0,8 |
| Cataluña | 9,7 | 94,0 | 95,3 | 0,0 | 26,7 | 24,7 | 27,4 | 28,5 | 26,6 | Cataluña | 6,4 | 8,2 | 2,1 |
| **Com. Valenciana** | **10,1** | **89,8** | **92,5** | **0,0** | **25,0** | **20,7** | **34,6** | **25,8** | **25,0** | **Com. Valenciana** | **6,7** | **3,5** | **0,6** |
| Baleares | 11,6 | 88,8 | 95,1 | 0,0 | 26,1 | 23,3 | 26,3 | 32,5 | 26,1 | Baleares | 7,7 | 11,1 | 1,5 |
| Andalucía | 7,3 | 87,4 | 91,1 | 0,0 | 26,4 | 25,8 | 28,0 | 29,0 | 26,6 | Andalucía | 4,7 | 3,0 | 0,5 |
| Murcia | 10,5 | 91,4 | 83,3 | 0,0 | 27,3 | 24,9 | 29,5 | 30,4 | 27,4 | Murcia | 7,2 | 4,3 | 0,2 |
| Ceuta | 3,8 | 97,4 | 92,9 | 0,0 | 28,6 | 30,6 | 28,2 | 29,7 | 28,9 | Ceuta | 1,6 | 7,6 | 0,5 |
| Melilla | 22,0 | 93,5 | 87,9 | 0,0 | 28,6 | 26,5 | 30,8 | 28,6 | 28,6 | Melilla | 10,1 | 12,1 | 2,5 |
| Canarias | 4,9 | 94,5 | 90,5 | 0,0 | 28,3 | 22,6 | 26,9 | 30,2 | 27,9 | Canarias | 3,0 | 6,9 | 0,9 |
| **ESPAÑA** | **7,4** | **93,0** | **92,1** | **0,0** | **26,8** | **24,4** | **27,5** | **28,3** | **26,8** | **ESPAÑA** | **4,8** | **5,2** | **0,8** |

Fte. Elaboración propia a partir de los datos de la ECV (INE)

# *Estudio sobre la situación de la vivienda pública en la Comunitat Valenciana*

## DT_3

## Informe general, metodología y base de datos

**Autora: Paloma Taltavull**

**Contribuye: Francisco Juárez**

## Índice

I.- Introducción. Detalle de la base de datos y descripción general 328
II.- Metodología utilizada para la estimación de la distribución de la renta en la Comunitat Valenciana y sus regiones 332
III.- La medición de la Pobreza 333
IV.- Metodología en el análisis de la 'pobreza en vivienda'. *Ex-ante* y *ex-post* 335
V.- Una aproximación general a los datos 339

## I.- Introducción. Detalle de la base de datos y descripción general

En este documento se describe la base de datos utilizada para realizar el análisis de pobreza en vivienda en la Comunitat Valenciana. La necesidad de contar con información relativa a los hogares, ingresos y características, junto con los de las viviendas, orientó la atención a la base de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, única representativa y que contiene información para llevar a cabo el estudio. Esta base contiene microdatos (información individualizada) que da una gran fiabilidad a los resultados. De los dos formatos en los que la ECV está publicado, se eligió trabajar con la base transversal, que observa año a año las características de los hogares. También se escogió trabajar con la información de los hogares, mejor que con la de personas individualizadamente ya que el análisis de la vivienda hace referencia, por definición, al hogar y sus necesidades.

El equipo de investigación solicitó del INE una explotación específica que incluían variables nuevas que, convenientemente asociadas a la información de la fuente, han permitido clasificar geográficamente el 90% de las observaciones. Esta base, por tanto, permite la observación de las variables de la ECV en cinco dimensiones territoriales: Costa, interior, áreas metropolitanas y capitales provinciales, como una división y las provincias[1], como una segunda clasificación. Salvo en el caso de la costa de Castellón (donde se concentran un número importante de las observaciones de las que no se ha podido identificar con claridad su localización), el resto de la muestra y su asignación geográfica es significativa[2] en la medida que los resultados obtenidos son consistentes en todos los casos.

Se aportan aquí algunas estadísticas fundamentales obtenidas de la segmentación de la ECV por áreas para que sirvan de referencia del análisis posterior.

[1] No se incluye aquí el detalle de la metodología de extracción de esta información, aunque está disponible si se precisa.

[2] No se puede medir la significatividad de la asignación más que por la coherencia económica de los resultados. La ECV es significativa a nivel de Comunidad Autónoma, lo que implica que cualquier detalle inferior en el aspecto geográfico puede presentar sesgos. Creemos que esto es lo que le pasa a Castellón en algunos resultados, aunque en otros muchos, su información es consistente con el resto de la región.

- Detalle de la muestra

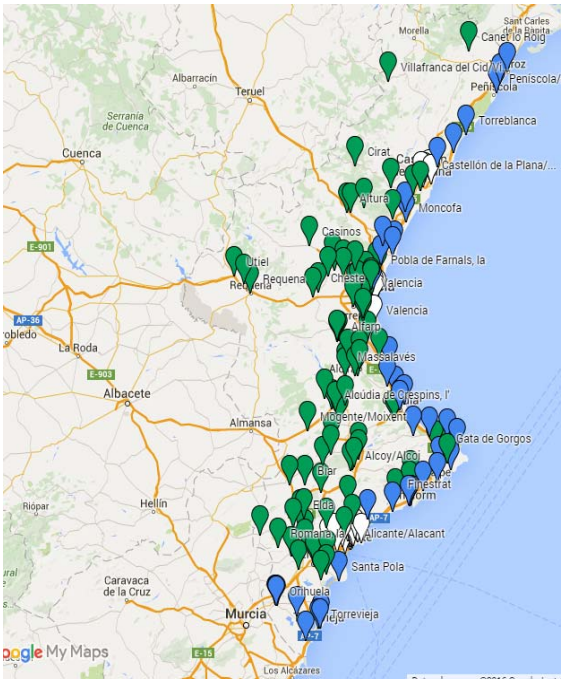
El mapa 1 refleja la localización de las observaciones incluidas en la ECV y en el cuadro 1 se presenta la proporción del total de observaciones de la muestra finalmente clasificadas. La pérdida de información es reducida y la mayor parte de las observaciones no clasificadas lo son porque caen dentro de la misma agrupación municipios de distintas provincias.

**Cuadro 1. Clasificación geográfica de las observaciones de la Comunitat Valenciana en la ECV. 2004-2015**

| Clasificación por área geográfica | | Clasificación por provincia del hogar | |
|---|---|---|---|
| | % | | % |
| COSTA | 16,2 | | |
| INTERIOR | 28,9 | Alicante | 38,7 |
| AREA METROPOLITANA | 18,7 | Castellón | 8,9 |
| CAPITAL DE PROVINCIA | 25,8 | Valencia | 46,3 |
| NO IDENTIFICADO | 10,5 | No Identificada | 6,1 |

Pro-memoria: observaciones elevadas>1.9 mill individuos en hogares
Fte. ECV y elaboración propia

**Mapa 1. Distribución geográfica de las observaciones**




Fte. Elaboración propia a partir de los datos de la ECV (INE)

La concentración de las poblaciones en algunas de las áreas permite intuir que los resultados son significativos en aquellas. El cuadro 2 indica el detalle de la citada concentración, a la vez que pone el acento en el menor peso de las observaciones de Castellón, lo que justificaría alguno de los resultados obtenidos y que se comentan en los siguientes apartados del informe.

| **Cuadro 2. Detalle de las observaciones clasificadas** | | % s/ total |
|---|---|---|
| No Identificada | COSTA | |
| | INTERIOR | 0,03 |
| | AREA METROPOLITANA | |
| | CAPITAL DE PROVINCIA | |
| | NO IDENTIFICADO | 6,05 |
| Alicante | COSTA | 9,97 |
| | INTERIOR | 17,00 |
| | AREA METROPOLITANA | 1,95 |
| | CAPITAL DE PROVINCIA | 7,37 |
| | NO IDENTIFICADO | 2,43 |
| Castellón | COSTA | 3,05 |
| | INTERIOR | 2,02 |
| | AREA METROPOLITANA | 0,86 |
| | CAPITAL DE PROVINCIA | 2,98 |
| | NO IDENTIFICADO | 0,00 |
| Valencia | COSTA | 3,13 |
| | INTERIOR | 9,82 |
| | AREA METROPOLITANA | 15,91 |
| | CAPITAL DE PROVINCIA | 15,41 |
| | NO IDENTIFICADO | 2,04 |

- Estadísticos básicos

La ECV cuenta con más de 200 características asociadas a los hogares. En la base de datos tratada, se han incluido las variables que evalúan los distintos indicadores que se utilizan en esta trabajo, pero aproximadamente 35 entran en el estudio. El total de hogares observados es algo mayor de 19,5 millones en 12 años lo que muestra una cifra acorde con el número de hogares en la Comunitat Valenciana (1,9 millones en media, INE). En el cuadro 3 se presentan los indicadores más relevantes y sus estadísticos.

**Cuadro 3. ECV. Variables básicas y estadísticas fundamentales**

| | Num | Perdidos | Media | Mediana | Desviación estándar | Mínimo | Máximo |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Sexo del primer responsable del hogar | 19526110 | 19179,1 | 1,3 | 1,0 | 0,5 | 1,0 | 2 |
| Año | 19545289 | 0,0 | 2010,5 | 2011,0 | 2,9 | 2005,0 | 2015 |
| Grado de urbanización | 19545289 | 0,0 | 1,7 | 2,0 | 0,7 | 1,0 | 3,0 |
| Renta disponible total del hogar | 19543626 | 1662,5 | 24212,5 | 20317,0 | 18078,4 | -33665 | 280083 |
| Alquiler imputado | 17390148 | 2155140,4 | 4829,1 | 5033,8 | 2060,5 | 0 | 18520 |
| Ayuda por familia/hijos | 19545289 | 0,0 | 88,1 | 0,0 | 674,5 | 0 | 14400 |
| Ayuda para vivienda | 19545289 | 0,0 | 32,7 | 0,0 | 424,8 | 0 | 13000 |
| Intereses pagados del préstamo para la compra de la vivienda principal | 19545289 | 0,0 | 699,1 | 0,0 | 1543,3 | 0 | 14400 |
| Hasta 2010 - Régimen de tenencia | 9658872 | 9886416,6 | 1,3 | 1,0 | 0,8 | 1 | 4 |
| Alquiler actual por la vivienda ocupada | 5817814 | 13727474,9 | 119,2 | 0,0 | 182,5 | 0 | 1000 |
| Gastos de la vivienda: Alquiler o intereses de la hipoteca y otros gastos asociados | 19543736 | 1553,2 | 270,8 | 214,8 | 178,5 | 0 | 1546 |
| Cuota hipotecaria mensual | 5773403 | 13771886,0 | 474,4 | 420,0 | 246,5 | 17 | 3600 |
| Tamaño de la vivienda en metros cuadrados | 1954557 | 17590731,9 | 105,1 | 93,0 | 44,5 | 0 | 500 |
| Instalación de agua y fontanería adecuadas | 1959125 | 17586164,0 | 1,0 | 1,0 | 0,2 | 1 | 2 |
| Ayuda para vivienda | 19111206,9 | 434081,9 | 33,1 | 0,0 | 429,2 | 0 | 13000 |
| Régimen de tenencia | 19545289 | 0,0 | 1,3 | 1,0 | 0,8 | 1 | 4 |
| Alquiler actual por la vivienda ocupada | 5817813,92 | 13727474,9 | 119,2 | 0,0 | 182,5 | 0 | 1000 |

Fuente: ECV, INE

## II.- Metodología utilizada para la estimación de la distribución de la renta en la Comunitat Valenciana y sus regiones

La estimación de la distribución de la renta a nivel provincial y municipal se realiza utilizando la información sobre ingresos y la población contenida en la Encuesta de Condiciones de Vida. La Renta Disponible publicada por la ECV es ajustada añadiendo los intereses de los préstamos hipotecarios (que son deducidos según explica la metodología). Esta es la renta utilizada para la estimación de la distribución de la renta.

La metodología para estimar la distribución calcula el índice de Gini y la curva de Lorenz que evalúa el reparto de la renta acumulada por deciles de población, tanto para el conjunto de la GV como para las provincias.

Se ha utilizado la siguiente fórmula para calcular el coeficiente de Gini:

$$G = [1 - \sum_{k=1}^{n-1}(x_{k+1} - x_k)(y_{k+1} + y_k)] \qquad (1)$$

Donde G representa al coeficiente de Gini, 'x' es la proporción acumulada de la variable población, acumulándose cada 10%, 'y' es la proporción acumulada de la variable ingresos para cada 10% de población.

Como una aproximación previa, la **renta media por hogar** es de 2017.7 euros por mes (promedio entre 2005 y 2015) y la mediana de la primera es de 1693.1 euros (un 19.1% menos) lo que indica una desviación de la distribución de renta hacia niveles mayores, dado que la renta cobrada por el individuo en la mitad de la distribución es menor que la media. La diferencia de medianas con la renta por unidad de consumo es mucho menor (de un 15.3% menos), lo que parece indicar que parte de la diferencia es debida al tamaño del hogar en el período considerado, de manera que hogares con mayor número de miembros se asociarían a ingresos mayores. El número de hogares que no presentan ingreso alguno es el 1% del total de los observados.

## III.- La medición de la Pobreza

En cuanto a la estimación de pobreza, se ha calculado la Línea de Pobreza siguiendo la metodología usual, pero utilizando como renta de referencia la de la unidad de consumo, como ya se explicó anteriormente.

La LINEA DE POBREZA o UMBRAL, según Eurostat, se fija como el 60 % de la renta mediana. Esta línea divide la población entre pobres (con un ingreso por uc < umbral) y no pobres.

TASA DE POBREZA (TP) = P/n

Siendo p el número de pobres y n el número total de personas

En este trabajo se calcula de dos formas: la convencional, es decir tomando la Renta Disponible del Estado como referencia, y la de la Comunitat Valenciana, tomando la RD de la CV como referencia. Ambas dan niveles diferentes y determinan una proporción dispar de hogares pobres.

El análisis que se desarrolla utiliza la Renta Disponible (RD) por unidad de consumo como referencia para las estimaciones de pobreza. La RD por unidad de consumo es una medida homogénea de ingreso en los hogares. Hace referencia a los ingresos que tiene cada miembro de un hogar para cubrir sus necesidades. Se calcula dividiendo la renta disponible mensual del hogar por las unidades de consumo (dato que incluye la encuesta de Condiciones de Vida). El número de unidades de consumo de un hogar es función del número de miembros. Se mide dando valores decrecientes a los miembros sucesivos; por ejemplo, un hogar de dos adultos y un niño sería de 1,8 unidades de consumo (1, el primer adulto +0,5, el segundo adulto +0,3, el menor de 14 años= 1,8).

Siguiendo esta pauta, se clasifican las unidades de consumo pobres y, por extensión, a aquellos hogares formados por unidades de consumo clasificadas como pobres. Para la clasificación, se compara la renta disponible por unidad de consumo de cada hogar con esa línea de pobreza y si el hogar está por debajo se clasifica como pobre, de tal forma que un hogar es pobre si su renta disponible por unidad de consumo es inferior al umbral de pobreza. Es por ello que hogares con misma renta disponible pueden ser pobres o no pobres, dependiendo de las unidades de consumo que los formen.

Esta es una forma de discriminar los hogares con mayor número de miembros en términos de su propensión a la pobreza (un hogar de 5 miembros y una renta de 1000 euros es más pobre que un hogar de 2 miembros y la misma renta) y de cómo se distribuye la renta. Un ejemplo clarifica esta estimación: Si el umbral de pobreza por unidad de consumo es 1000. Un hogar con una renta de 1500 de un miembro (1 unidad de consumo) no será pobre pues su renta disponible por unidad de consumo es 1500. Pero un hogar con dos adultos y un menor de 14 años si lo sería ya que su renta disponible por unidad de consumo es de 1500/1,8 = 833,2.

Esto hace que, cuando se clasifican los hogares por renta disponible del hogar, se encuentren coincidencias entre hogares pobres y no pobres, de manera que la diferencia principal, en este caso, es el número de miembros. Así, los hogares pueden ser clasificados como pobres independientemente de que la suma de las rentas de cada miembro (unidad de consumo) lleve a una renta del hogar que se encuentre por encima de lo que sería la línea de pobreza del hogar en su conjunto sin tener en cuenta esta distinción (60% de la mediana del ingreso).

Ponderando la RD por UC para la estimación de la pobreza, la mediana calculada es de 1034.04 euros por mes, lo que determina una línea media de pobreza en el conjunto de la ComunitatValenciana de 620.42 euros/mes.

## IV.- Metodología en el análisis de la 'pobreza en vivienda'. *Ex-ante* y *ex-post*

### - Definición e interpretación de los indicadores de accesibilidad *ex-ante*

- *Ratio deuda sobre ingresos o ratio de accesibilidad*.

Este ratio se define como el compromiso de pago de las obligaciones derivadas del crédito con sus ingresos corrientes. El valor medio de referencia en la literatura se encuentra alrededor del 30%, lo que significa que el hogar compromete un tercio de sus ingresos para el pago de la vivienda.

$$DtI_t = \frac{(A+int_t)}{Ing_t} = \frac{[\Phi(Ch_t, int_t, T)]}{Ing_t} \qquad (2)$$

Donde (A + int) es el importe del pago por la amortización más los intereses de un crédito hipotecario medio en un año (mensual x 12). (A+int) es función del capital prestado o nominal del préstamo (Ch), del tipo de interés (*tint*) y de la madurez del préstamo (t). Ing computa los ingresos totales brutos anuales de un hogar en un año. Ch es el valor medio del crédito hipotecario a la compra de vivienda que se registran en las estadísticas de hipotecas (INE), resultante de dividir el total concedido entre el número de operaciones. La variable *tint* es el tipo de interés hipotecario medio de referencia en el mes/trimestre de cálculo. La madurez t se considera fija en 25 años de media de concesión de los créditos hipotecarios, aunque también se ha calculado a 30 años. La combinación de estas tres variables para el cálculo financiero de la cuota mensual a pagar se hace utilizando el método francés. El resultado da una cuota durante el primer año que es fija, y que, anualizada, es el numerador del ratio. El denominador, *ing*, mide el ingreso medio de un hogar en el año. Este ingreso es calculado asumiendo que el hogar que se endeuda tiene (1) un solo perceptor de rentas, (2) que este perceptor tiene un contrato fijo indefinido y que (3) trabaja de forma dependiente en los sectores de industria o servicios. La estadística de costes laborales es utilizada para este cálculo.

Este ratio aplicado a la tenencia en alquiler se calcularía de la misma forma pero teniendo como numerador el importe total de alquileres anuales.

- *Ratio crédito valor (LTV)*

Este ratio refleja la proporción máxima que un hogar puede obtener como crédito hipotecario sobre el precio total de la vivienda que se dispone a adquirir. Es un ratio con un valor de referencia del 80% , lo que implica que el hogar debe tener disponible ahorro por un valor del 20% del precio de la vivienda.

$$LTV_t = \frac{(Ch_t)}{Pv_t} \qquad (3)$$

Donde el Pv es el precio de la vivienda que computa el valor técnico de tasación del bien.
El precio de venta que se utiliza para el cálculo de este ratio es el valor de tasación de la propiedad. Esto es así para garantizar la base técnica de valor en la que se fundamenta la concesión del crédito. Las estadísticas de precios publicadas por el Ministerio de Fomento se basan en estos valores, por lo que su uso para el cálculo de este ratio está respaldado.
El ratio crédito valor es también un indicador de restricción crediticia aplicada, ya que mide la exigencia media de entregar ahorro previo para comprar una vivienda, al solicitante del crédito.

- *Ratio de solvencia o precio/ingresos (VTI)*

El ratio de solvencia mide si el valor de una vivienda es acorde con los ingresos del hogar.

$$VTI_t = \frac{(Pv_t)}{Ing_t} \qquad (4)$$

Esta tasa se considera que debe oscilar entre el 3 y el 5, es decir, que el precio de la propiedad pudiese ser cubierto con entre 2 y 5 años de la renta del hogar en el caso en que se dedicase su totalidad al pago. Una mayor cifra indica que el hogar no es solvente para la compra de esa vivienda, generando falta de accesibilidad posterior a la compra, y problemas de pobreza asociada a la vivienda (con reducción del consumo). Es un

indicador de medición del riesgo, y utilizado en otras economías asociado a la concesión de un préstamo para la compra de viviendas.

**- Definición e interpretación de los indicadores de accesibilidad *ex-post***

- *Ratio deuda sobre ingresos o ratio de accesibilidad*.

Este ratio se define, al igual que se mostraba arriba, como el compromiso de pago de las obligaciones derivadas del crédito con sus ingresos corrientes, donde se espera que, como máximo, el hogar comprometa un tercio de sus ingresos para el pago de la vivienda.

$$DtI_t = \frac{(A+int_t)}{Ing_t} = \frac{[\Phi(Ch_t, int_t, T)]}{Ing_t} \text{ ó } \frac{[\text{alq}*12]}{Ing_t} \qquad (5)$$

En este caso, la ECV aporta información que permite su cálculo, de manera que el numerador tendrá, según la fórmula de tenencia, o bien el importe de pago de hipoteca mensual (capital e intereses) declarado por el hogar en el caso de propietarios, o bien el importe de alquiler mensual en el caso de inquilinos. El denominador computa el importe de la renta disponible mensual del hogar (ajustada con los pagos por intereses de la hipoteca).

- *Housing stress (HS)*

La definición de Housing Stress es la situación en la que los hogares cuya renta disponible se encuentra por debajo del percentil 40, destinan una proporción mayor del 30% de su renta al pago de la vivienda. Se calcula este ratio segmentando la muestra por renta y utilizando solo aquellos hogares cuya Renta Disponible se encuentra por debajo del 40% de la distribución, es decir, hogares que caen hasta el cuarto cuartil de renta. La fórmula del ratio es la definida en (5), aplicada a este segmento.

- Ratio de Accesibilidad Máximo (RAM)

El ratio de accesibilidad máximo (RAM), que mide la proporción máxima de la renta que un hogar podría destinar a pagar la vivienda.

- Índice de Accesibilidad Máximo (IAM)

Este índice es construido como el ratio entre el ratio de accesibilidad máximo (RAM) y el de accesibilidad (RA)

$$IAM = \frac{RAM}{RA} x100 \qquad (6)$$

Su valor tiene como límite 1, y tiene la capacidad de medir cuando los problemas en el pago de la vivienda son extremos. Todo ratio superior a la unidad implica que los pagos por vivienda no inducen a la pobreza al hogar.

Como resultados generales, el ratio promedio de accesibilidad es del 26.17%, muy por debajo del 30%, indicando que, en media, los hogares valencianos tienen acceso a la vivienda donde residen, tanto en propiedad como en alquiler. El ratio mediano es menor lo que indica menos problemas de acceso en la mayor parte de la distribución. El número de hogares que presentan problemas de acceso son un 26.77% del total con obligaciones de pago por vivienda, es decir, un 10.77% del total de hogares.

El ratio medio de *housing stress* es de un 39.2% en media, alejado del valor de referencia del 30%. La mediana es 31.9 lo que refleja la existencia de limitaciones en una proporción de población relevante. De hecho, la clasificación de los hogares entre aquellos que sufren HS refleja que un 52.81% de los hogares con ingresos menores del 40% de la renta disponible, sufren HS. Este problema adelanta una limitación en los consumos en bienes no vivienda para los hogares que lo sufren y, por tanto, una imposibilidad de cubrir suficientemente las necesidades básicas. Para llegar a una medición más precisa, se ha estimado el índice combinado que se denomina Indice de Accesibilidad Máxima (IAM) como el ratio entre el ratio de Accesibilidad Máxima (RAM) y el RA. El valor medio del índice es de 5.31, con una mediana del 3.76, en ambos casos lejos del 1 que indica problemas de accesibilidad. El número de hogares afectados por accesibilidad severa es el 2.12% de los que tienen pagos por vivienda.

## V. Una aproximación general a los datos

En el cuadro 4 se muestra una extracción general de los datos y una aproximación a su distribución, así como los valore de los estadísticos habituales. Los resultados (referentes a la totalidad de la población, calculados utilizando los coeficientes de elevación facilitados por la ECV) son representativos del agregado de la Comunitat Valenciana.

## Cuadro 4

**ECV 2005-2015: Resultados para la Comunitat Valenciana**

| Total de hogares observados entre 2005 y 2015. Características | | Media | Mediana | Diferencia % |
|---|---|---|---|---|
| Renta Disponible mensual (RDm) | | 2017,7 | 1693,1 | -0,19 |
| RDm por Unidades de consumo | | 1181,7 | 1025,0 | -0,15 |
| Num Hogares sin_ingr, | 1=no tiene ingresos | 1,00% | | |
| Género del primer responsable del hogar | Mujer | 34,68% del total de hogares | | |
| RD Mediana (ponderada con coef elevación) | (euros) | 1034,04 | 1021,61 | -0,01 |
| Línea de pobreza por Unidad de consumo (mensual) | (euros) | 620,42 | 612,97 | -0,01 |
| Hogares POBRES CV según la unidad de consumo | POBRE | 18,98% s/tot | | |
| Percentil 40 de RD por unidad de consumo | (euros) | 894,9 | 889,6 | -0,01 |
| Indicadores de vivienda: | | | | |
| Pagos vivienda: cuota hip + alquiler | (euros) | 434,42 | 400,00 | -0,09 |
| N de hogares con pagos por vivienda | Si hay pagos por vivienda | 40,4% s/ tot | | |
| Ratio de Accesibilidad (RA) | (%, max 30%) | 26,17 | 20,73 | -0,26 |
| Ratio accesibilidad - Problemas de Accesibilidad | Si problemas de accesibilidad<br>No Problemas de accesibilidad | 26,77% s/ total con pagos<br>10.7% s/ total de hogares | | |
| RATIO Housing Stress (HS) | (%, max 30%) | 39,2 | 31,9 | -0,23 |
| Housing Stress - Problemas de Accesibilidad | Si problemas HS<br>No problemas HS | 52,8% del total con pagos<br>8.4% s/ total de hogares | | |
| Ratio de Accesibilidad Máxima (RAM) | (%) | 67,21 | 68,93 | 0,02 |
| Indice de Accesibilidad Máxima ( RAM / RA) | (menor que 1 problem acc) | 5,31 | 3,76 | -0,41 |
| Housing Induce Poverty medido por IAM | La vivienda SI induce a la pobreza | 2,12% del total con IAM menor que 1 | | |

Fte. ECV y elaboración propia

La media de la renta disponible mensual en la CV es de 2017.7 euros para un período de 2005 a 2015[3]. La mediana es un 19% menor, lo que indica la existencia de una

[3] Aunque es la media de una década, la particularidad de este período (con una inflación cercana a cero o negativa en distintos años), permite el análisis de los importes monetarios en términos nominales sin temor a que el efecto de la inflación haya modificado esencialmente la capacidad de pago

distribución de rentas en la que más del 50% de los hogares ingresan alrededor de 1693.1 euros o menos. La renta disponible por unidad de consumo es de 1181.7, sugiriendo un predominio de las familias con 2 miembros en media. Aproximadamente, el 1% de los hogares no tiene ingresos (en total computado en los diez años). Del total de hogares valencianos, un 34.68% tiene como cabeza de familia una mujer.

La línea de pobreza por unidad de consumo de la CV es de 620.42 euros por mes, con una distribución normal donde la mediana es muy próxima (612.97). Esta línea determina la existencia en la Comunidad un 18.98% de hogares pobres. Si se calcula el 40% de la RD por u.c, teniendo en cuenta los primeros percentiles de renta, se obtiene un indicador alternativo de capacidad de compra (utilizado en la evaluación de la pobreza en vivienda) que muestra una media de 894.9 euros, distribuido normalmente en la población.

En lo referente a los indicadores de vivienda incluidos en el cuadro 4, la media de pagos que los hogares valencianos tienen dentro del presupuesto, tanto en cuanto a la devolución de la hipoteca más intereses, como al alquiler, es de 432.2 euros al mes, con más del 50% de la población pagando 400 euros (mediana). Si se tienen en cuenta todos los hogares, un 40.4% de ellos paga por vivienda y el resto no. Los primeros hacen referencia a aquellos que están alquilados (independientemente de la cantidad que suponga el alquiler) y a aquellos que están pagando la propiedad. Esto implica que un 59.6% de los hogares valencianos están libres de pago por vivienda, bien porque la tengan en propiedad, bien por utilizar una unidad cedida.

**Cuadro 5.- Régimen de tenencia en la Comunitat Valenciana**

| | % | % s/propiedad* |
|---|---|---|
| En propiedad | 81,8 | |
| En propiedad sin hipoteca* | | 27.04* |
| En propiedad con hipoteca* | | 17.9* |
| En alquiler o realquiler a precio de mercado | 9,2 | |
| En alquiler o realquiler a precio inferior al de mercado | 1,7 | |
| En cesión gratuita | 7,3 | |
| Total | 100,0 | |

* Solo desde 2011. Fte, ECV

En el cuadro 5 se observa la distribución de tenencia en la Comunitat Valenciana. La proporción de hogares en propiedad es del 81.8% según la ECV, de los que un 17.9% tienen pagos pendientes (datos solo desde 2011). Esta baja proporción de los hogares con

vivienda propia y cargas por la vivienda implica un elevado número de hogares sin obligaciones por razón de vivienda. El número de hogares alquilados a precio de mercado es un 9.2% del total, al que hay que sumar un 1.7% de hogares inquilinos a precio por debajo del mercado. Este último grupo se beneficia de la cesión de viviendas a precio reducido aunque no existen detalles que explique si son viviendas públicas. Lo mismo ocurre con las viviendas que disfrutan de una cesión gratuita, el 7.3% de los hogares que no soportan cargas mensuales para cubrir sus necesidades de habitación y de los que las estadísticas no permiten inferir el origen de tal cesión (públicas o bien cedidas por los hogares a sus miembros) aunque, como luego se verá, las características de baja renta pueden inducir a pensar que una parte importante de ellos son hogares de renta medio-baja y estas viviendas son cedidas por las Administraciones.

Los grupos de hogares sin pagos pendientes de su vivienda y los que disfrutan de vivienda cedida constituirían una mayoría que se recoge en las estadísticas, y que explican que solo el 40.4% de hogares hacen frente a gastos en vivienda[4]. A estos hogares es a quien se aplican las estimaciones de pobreza en vivienda.

El ratio de accesibilidad (máximo el 30%) se encuentra en el 26.17% en media de la muestra, con una mediana inferior lo que implica que más de la mitad de los hogares con pagos en vivienda, tienen un valor de este ratio del 20.7%. Los hogares que lo tienen por encima del 30% son el 26.7% del total de hogares con pagos por vivienda, que son un 10.7% del total de hogares valencianos. Este grupo es el objetivo del análisis.
Sin embargo, si se analiza el *housing stress* (partiendo de los hogares que caen bajo el 40% de la renta mediana), el problema de afrontar pagos por vivienda afecta al 52.8% de los hogares con pagos por vivienda, que son un 8.4% de los hogares. Es decir, aunque el ratio de accesibilidad muestra capacidad de pago, las tensiones (para cubrir consumos alternativos) derivadas del pago residencial se producen en más de la mitad de los hogares con pagos.

En términos agregados, el Índice de Accesibilidad Máxima está lejos de la unidad, lo que indica que no existen problemas de accesibilidad. Su valor medio es de 5.31 y su mediana es de 3.75, mostrando una acumulación del segmento de hogares lejos de la

[4] El cuadro 5 es incompleto en la medida en que no registra a todos los hogares de la ECV con pagos por hipoteca, ya que esta información aparece a partir de las encuestas de 2011. Si se suman los hogares con cargas en ese cuadro, el resultado es del 28.8%. Sin embargo, segmentando la base por aquellos que dicen pagar mensualmente cualquier cantidad en vivienda, el resultado es el 40.4% mencionado.

mitad de la población. A partir de este índice, se calcula la proporción de hogares donde el pago por vivienda induce a la pobreza. En este caso, el resultado obtenido (en el nivel agregado) es que un 2.12% de los hogares con pagos por vivienda experimentan esta situación: los pagos por viviendas inducen a la pobreza en este grupo de hogares valencianos.

# DT_4.

# Informe sobre Renta, distribución de la renta y pobreza

*Estudio sobre la situación de la vivienda pública en la Comunitat Valenciana*

# Dt_4.

# Distribución de la renta y pobreza en la Comunitat Valenciana. Una estimación

**Autora: Paloma Taltavull**

**Contribuye: Francisco Juárez**

## Índice

I.- Introducción 347

II.- La renta y su distribución en la Comunitat Valenciana y sus regiones. Características 347

II.1.- Renta disponible por unidad de consumo: distribución geográfica 348

- Efectos de difusión de los ingresos por unidad de consumo 353

II.2.- La medición de la Distribución de la Renta 359

III.- La medición de la Pobreza 369

III.1.- Pobreza relativa con respecto a la Comunitat Valenciana. Cálculos 369

- Línea de pobreza e ingresos por áreas 371
- La distribución de los hogares pobres y no pobres 378

III.2.- Pobreza relativa con la media española: distribución geográfica en la Comunitat Valenciana 392

IV.- Características de los potenciales demandantes de vivienda pública: Características de los hogares pobres según la ECV 399

V.- Estimación de los hogares por fórmulas de tenencia, bajo la línea de pobreza 407

## I.- Introducción

La ECV permite observar con detalle los niveles de renta de los hogares y aproximar la distribución en la Comunitat Valenciana y en las áreas geográficas identificadas. Estos cálculos son necesarios para evaluar la evolución de la riqueza, ya que da una idea más clara de la situación de los hogares valencianos en el contexto de la pobreza. Todos los cálculos se realizan utilizando la información contenida en la Encuesta de Condiciones de Vida, 2005-2015 para la Comunitat Valenciana y la distribución geográfica de los datos realizada con la explotación específica para la Comunitat Valenciana y la distribución geográfica de los datos realizada con la explotación específica.

Así, este documento contiene, en primer lugar, la estimación de la renta media y mediana, y su distribución en el contexto de las provincias valencianas, así como sus variaciones durante los años disponibles. En segundo lugar, desarrolla un análisis comparativo de los niveles de pobreza relativa de la CV y sus regiones. Este análisis es previo al de la pobreza en vivienda, que forma parte del siguiente documento. Describe la evolución de la renta por unidad de consumo, la renta y su concentración.

## II.- La renta y su distribución en la Comunitat Valenciana y sus regiones. Características

La estimación de la distribución de la renta a nivel provincial y municipal se realiza utilizando la información sobre ingresos y la población contenida en la ECV. El análisis que se presenta aquí sigue la metodología habitual y calcula el índice de Gini y la distribución de la renta entre los deciles de población, todo ello con el detalle de localización mencionado.

Como una aproximación previa, la **renta media por hogar** es de 2017.7 euros por mes (promedio entre 2005 y 2015). La mediana de la primera es de 1693.1 euros (un 19.1% menos) lo que indica una desviación de la distribución de renta hacia niveles mayores, dado que la renta cobrada por el individuo en la mitad de la distribución es menor que la media. La diferencia de medianas con la renta por unidad de consumo es mucho menor (de un 15.3% menos), lo que parece indicar que parte de la diferencia es debida al tamaño del hogar en el período considerado, de manera que hogares con mayor

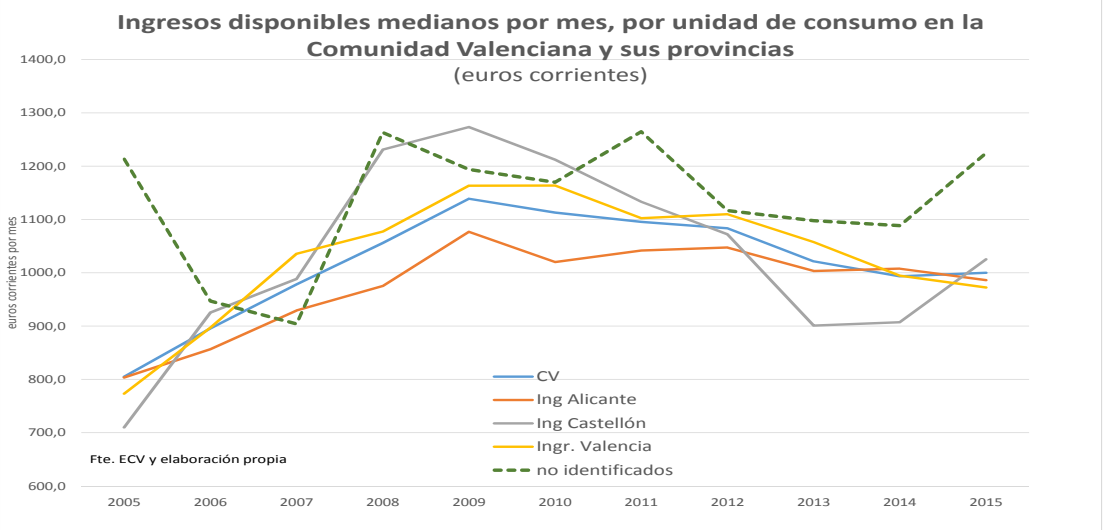
número de miembros se asociarían a ingresos mayores. El número de hogares que no presentan ingreso alguno es el 1% del total de los observados.

## II.1.- La Renta disponible por unidad de consumo: distribución geográfica

En este apartado se describen los valores y la evolución del ingreso disponible mensual por unidad de consumo[5]. El gráfico 1 representa la renta (mediana) en la Comunitat Valenciana en la década entre 2005 y 2015. Su evolución muestra un crecimiento importante (en términos nominales) entre 2004 y 2008 para estancarse y decrecer desde 2009 (gráfico 1). Solo la provincia de Castellón parece mostrar un repunte en los ingresos medianos desde 2015, así como el segmento de la base que no ha podido ser identificada geográficamente.

Si se discrimina entre áreas geográficas, el perfil de las medianas muestra dinámicas muy distintas dependiendo de lugar de localización de los hogares. Así, el aumento en la mediana de ingresos en las capitales ha sido el mayor, aunque la caída converge con el resto de los grupos. En las áreas metropolitanas se produjo el aumento más rápido hasta 2006, pero tras ese año, el nivel de ingresos ha permanecido casi estable a lo largo de todo el período de crisis, para recuperar los ingresos fuertemente en 2015[6] (gráfico 2).

**Gráfico 1**



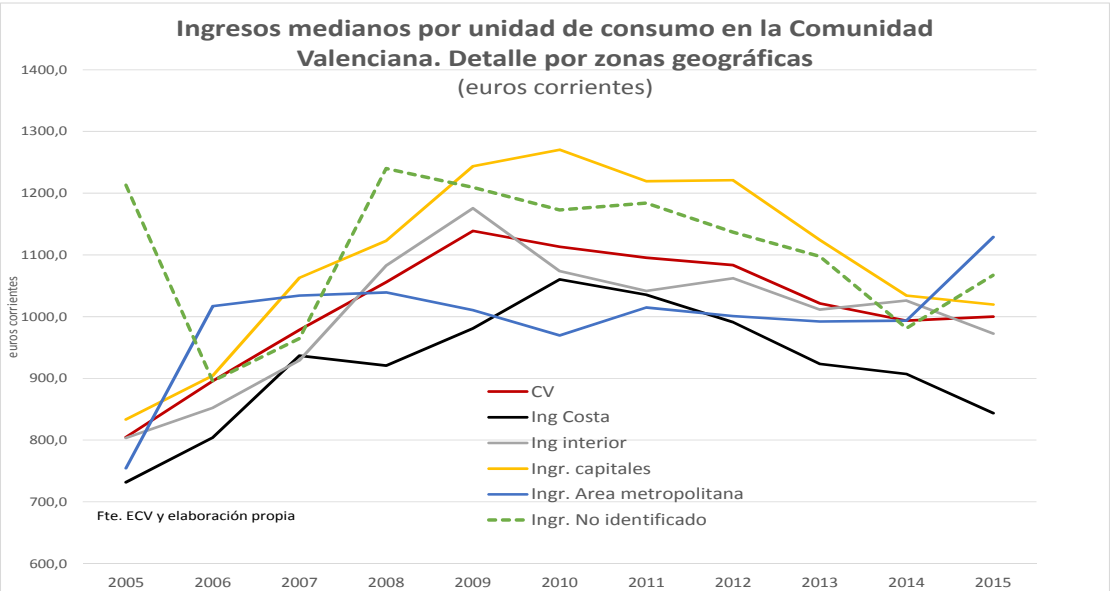

[5] Es el ingreso de cada uno de los miembros del hogar, en el que se ha ponderado el ingreso total del hogar por el número de miembros. Es menor que el ingresos disponible bruto mediano, pero no se modifica la estructura de importancia por utilizar esta medida.

[6] En este caso, y dada la coincidencia de las áreas metropolitanas con poblaciones costeras, especialmente en Alicante, es posible que la recuperación que se detecta en la evolución de estos ingresos sea una compensación de la caída que se observa en los de los municipios costeros.

En cuanto a los ingresos medianos en las poblaciones de costa, interior y áreas metropolitanas, sus niveles son inferiores a la mediana de la CV. En el caso de los primeros, estos marcaron un máximo en 2010 para reducir su crecimiento en línea en el resto de las regiones. La costa muestra un nivel de renta mediana sustancialmente inferior a la media de la CV y de las capitales, lo que ha sido contrario a lo tradicionalmente pensado dada la relevancia de residentes foráneos en estas zonas, su mayor nivel de renta y su capacidad de generar actividad. Por su parte, las áreas metropolitanas han visto congelarse los ingresos medianos desde el principio del período de la muestra, y las áreas del interior siguen la media de la CV, con una contracción desde 2010.

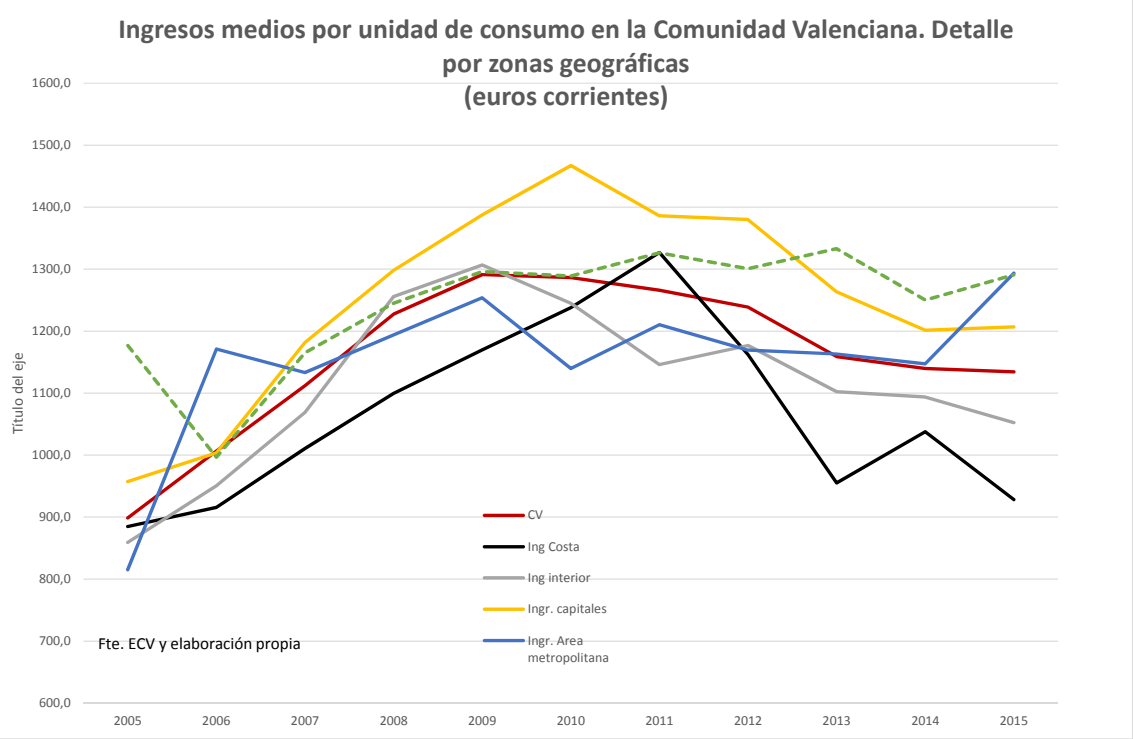
El hecho de que los ingresos medianos de las costas sean inferiores a la media indica similares condiciones en los mercados de trabajo de estas regiones a las del resto de la Comunitat Valenciana, lo que rompe la idea de que los trabajadores en los sectores localizados en la costa (no capital, es decir, las áreas más orientadas al turismo) tienen mayor capacidad de pago que los que se asocian a otros sectores.

**Gráfico 2**




Hay que añadir que si se miden los ingresos medios (en lugar de los medianos), la contracción más fuerte se produce en los años 2011 y 2012 en las costas (con un año de retraso) y desde 2009 en el interior (gráfico 3), a pesar de que los ingresos que reciben el primer 50% de la población, no hayan variado.

**Gráfico 3.**

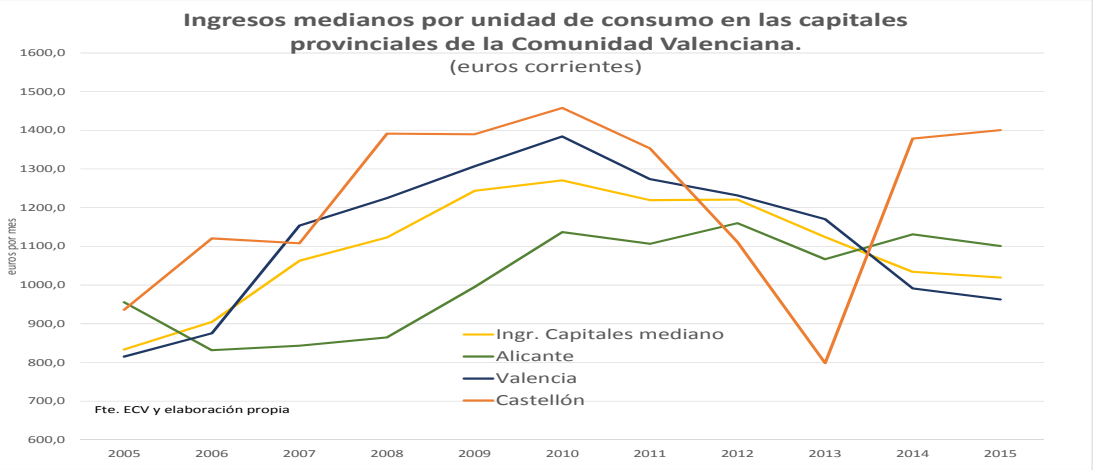



Los ingresos mayores se encuentran en las capitales y en las zonas del interior, que determinan la media de la CV. Teniendo en cuenta las capitales de las tres provincias, la evolución mediana de la renta disponible por u.c muestra niveles de ingresos inferiores en la capital de Alicante frente a Valencia y Castellón (gráfico 4). La dinámica, de nuevo, es dispar y registra una evolución que responde a factores diferentes. Por ejemplo, Alicante presenta unos ingresos medianos menores que la media durante todo el período. Estos ingresos se convierten en los mayores de la CV por la caída de los ingresos de su entorno, de manera que Alicante, con ingresos medianos inferiores al del resto de capitales desde 2006, Alicante vió recuperar los importes relativos con respecto al resto desde 2010 (al caer los de las otras capitales) hasta niveles cercanos a los 1100 euros por mes, manteniéndose estos valores hasta el final del periodo.

Valencia, por su parte, aumentó fuertemente los niveles de ingresos en los años previos a 2010 a partir de lo cual comienza un declive que no ha revertido en 2015. Esta caída se produce en términos nominales, lo que acentúa más la pérdida de capacidad de compra de los hogares con ingresos medianos de la capital de la CV. El nivel en 2015 no ha llegado al mínimo de inicio del período, pero parece haberse estabilizado en 960 €/mes.

Castellón muestra tradicionalmente un nivel de ingresos medianos superior a la media de la CV y a la de su capital, Valencia, incluso en los años de crisis.

**Gráfico 4**

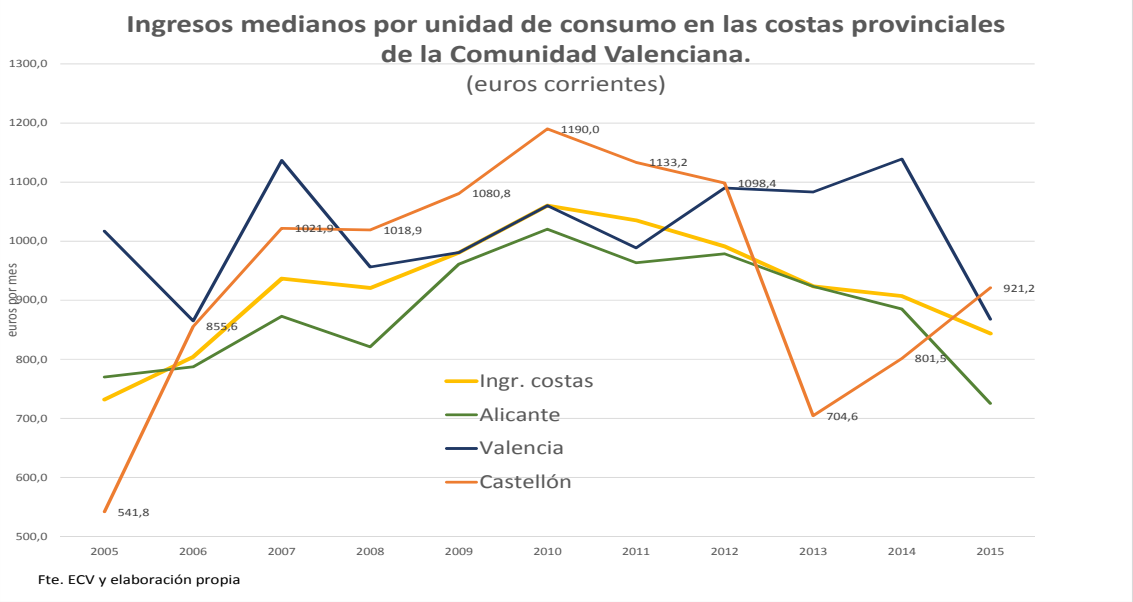



Los años 2012 y 2013 muestran una severa contracción en los ingresos medianos para Castellón mucho mayor que en el resto del territorio, lo que implica la existencia de un shock asociado con las políticas de contracción pública del gasto que tuvieron un impacto directo en la mediana de ingresos de esa ciudad. El año 2014 recuperó con rapidez la media anterior, cercana a los 1400 euros por mes en mediana, cifra sustancialmente más elevada que en el resto del territorio[7].

En cuanto a los ingresos de la costa, de nuevo se repite el patrón observado en las capitales, donde Alicante presenta unos niveles de ingresos menores que la media, con ésta respondiendo principalmente a la media de los ingresos en las costas de Valencia (gráfico 5).

[7] Creemos que esta contracción puede ser debida al tamaño de la muestra, reducido para esta provincia especialmente para 2011 donde hay alrededor de la mitad de las observaciones en las otras capitales, lo que indicaría que la discrepancia puede proceder de una falta de significatividad de la muestra. En cuanto a los niveles de renta, la ECV es significativa en todas las regiones. Los problemas de representatividad de esta base de datos para la CV se encontrarán (con mayor severidad) cuando la segmentación se realice por características de las viviendas.

**Gráfico 5**



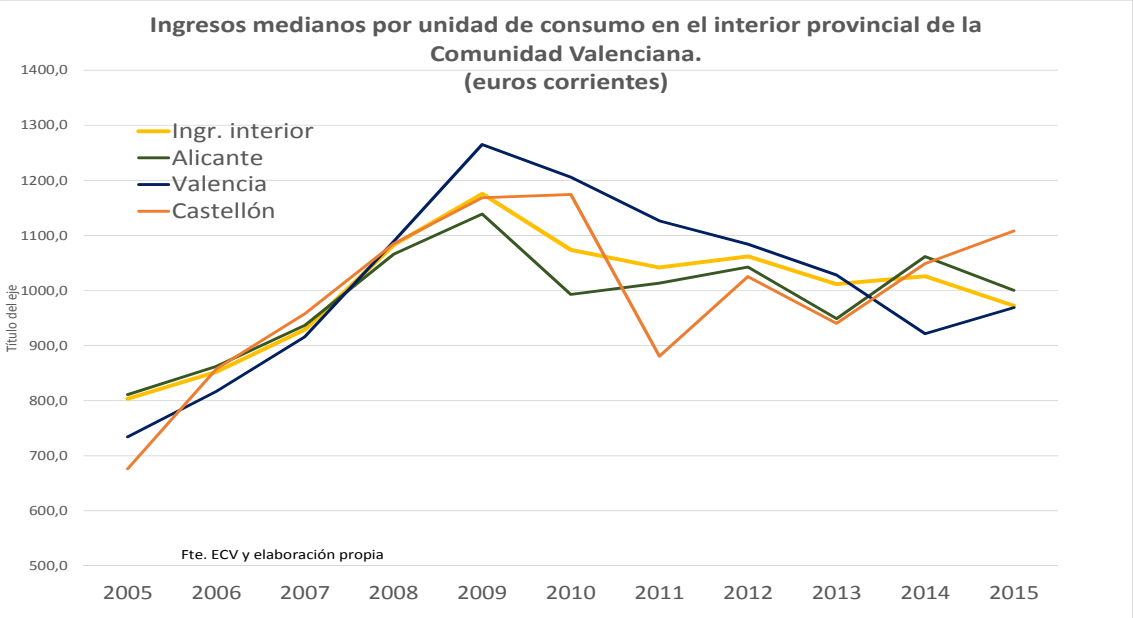

La dinámica de los ingresos en esta región es positiva hasta 2010 pero revierten para verse reducidos sustancialmente durante la fase de crisis aunque con una dureza dispar dependiendo de la localización. Por ejemplo, en Valencia los ingresos han seguido creciendo mientras en Alicante y Castellón se reducían.

Este resultados sorprende dada la positiva respuesta de la actividad turística durante la crisis, con máximos de ocupación y flujos turísticos, pero es un buen reflejo de cómo la economía valenciana ha mantenido la competitividad mediante una devaluación interna severa (medida aquí en la evolución de los ingresos medianos) que experimentada durante estos años. En cuanto a la evolución de Castellón[8], su dinámica en los años inmediatos tras el impacto de la CFG se asocia a una rápida multiplicación de los ingresos medianos, que pasan de 855.6 euros en 2006 a 1190 euros en 2010, para reducirse posteriormente. El salto en 2013 es, posiblemente, producto de falta de información existente en la base de datos, aunque la decidida (y con baja volatilidad) recuperación posterior sugiere que bien pudo ser el efecto de un shock económico especialmente fuerte en ese año.

[8] La información de Castellón presenta un salto que es, con toda probabilidad, estadístico y no real, procedente de la reducida cantidad de información y del hecho de que parte de la información de estas poblaciones no ha podido ser asignada con claridad a la provincia. Así, como ya se ha remarcado en otros apartados del informe, pensamos que la costa de Castellón no está suficientemente observada y los resultados posiblemente no son significativos. Se presentan aquí por coherencia expositiva, pero se remarca este hecho como relevante.

En cuanto a los ingresos medianos del interior de las provincias, el gráfico 6 presenta la evolución en las tres.

**Gráfico 6**




En este caso, la mediana de los ingresos de Alicante coincide con la de la CV siendo más elevada en algunos períodos a la mediana de Valencia (en los primeros años), y a la de Castellón (desde 2011). Los ingresos medianos oscilan alrededor de los 1000 €/mes, con unos niveles superiores en Castellón hasta 2010, en que se reducen a una mediana de 900 €/mes que se mantiene hasta el final del período. Por su parte, la mediana de Valencia se adelanta en 2010 a la del resto de las provincias hasta su ajuste en 2014.

Este análisis descriptivo pone de manifiesto la existencia de relaciones entre las medianas de ingresos entre regiones, lo que sugiere la existencia de un efecto de transmisión de los niveles de ingresos a través, posiblemente, del mercado de trabajo. La siguiente sección se aproxima a este efecto evaluando las correlaciones entre los ingresos por áreas geográficas.

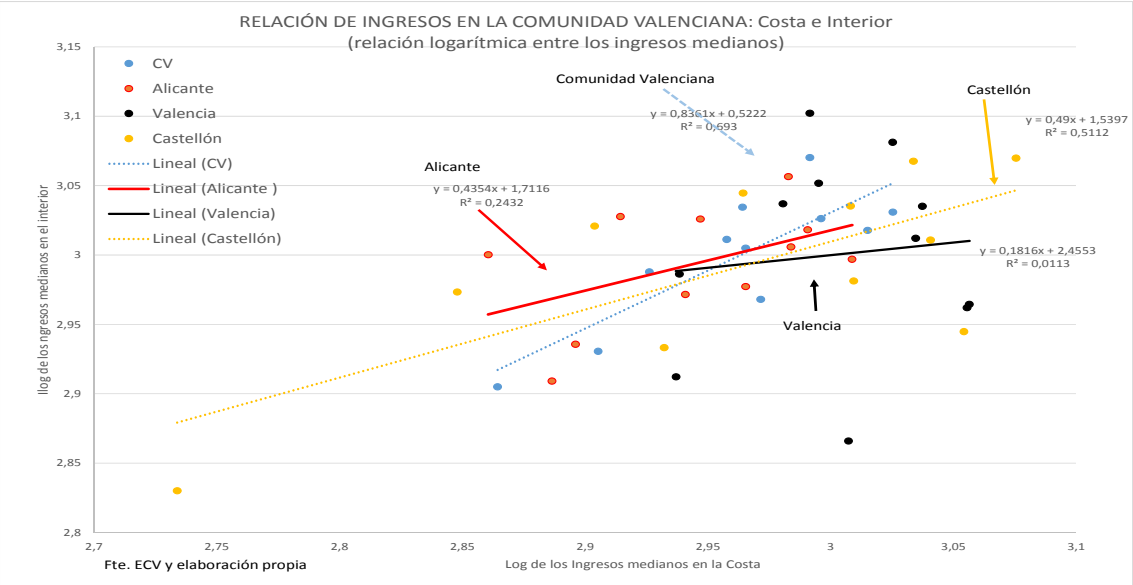
- **Efectos de difusión de los ingresos por unidad de consumo**

En este apartado se ha calculado la correlación entre los distintos pares de ingresos medianos correspondientes a las diferentes áreas geográficas. Las correlaciones aportan un estimador más científico que la mera comparación, que permite evaluar el potencial

movimiento conjunto de los ingresos. El análisis exploratorio se realiza tomando área a área y se representa en los gráficos que siguen, donde se han plasmado las rectas de regresión correspondientes a cada par de nubes de puntos (suponemos relaciones lineales para este objetivo). La interpretación sigue un orden: los ingresos en la primera de las áreas mencionadas influyen en la evolución de los de la segunda de las áreas mencionadas. La capacidad explicativa de los primeros queda reflejada en el coeficiente de regresión ($R^2$) y la intensidad de la difusión se refleja en la elasticidad entre ambos, o parámetro que acompaña (en la ecuación reflejada en los gráficos) a la variable X (que es la mencionada en primer lugar en todos los casos). En los gráficos se toman dos a dos, las áreas para representar sus correlaciones de ingresos.

Si se relacionan los ingresos **en la costa y el interior**, los cambios en los primeros explicarían un 51.1% de las variaciones en los segundos en la provincia de Castellón, con una elasticidad del 0.49 (es decir, un aumento del 1% en los ingresos medianos en la costa se transmite en casi la mitad al aumento en los ingresos del interior en esta provincia), un 24.3% en la de Alicante con una elasticidad del 43.5% y casi nada (1.1%) y con elasticidad baja del 18.1% en la de Valencia (gráfico 7), lo que sugiere un efecto de transmisión nada desdeñable entre los impulsos en los mercados de trabajo costeros frente al interior en las provincias norte y sur de la CV pero ninguno en la central, posible efecto de la capital y de la menor actividad turística registrada (a pesar de la intensidad con la que existe en el sur).

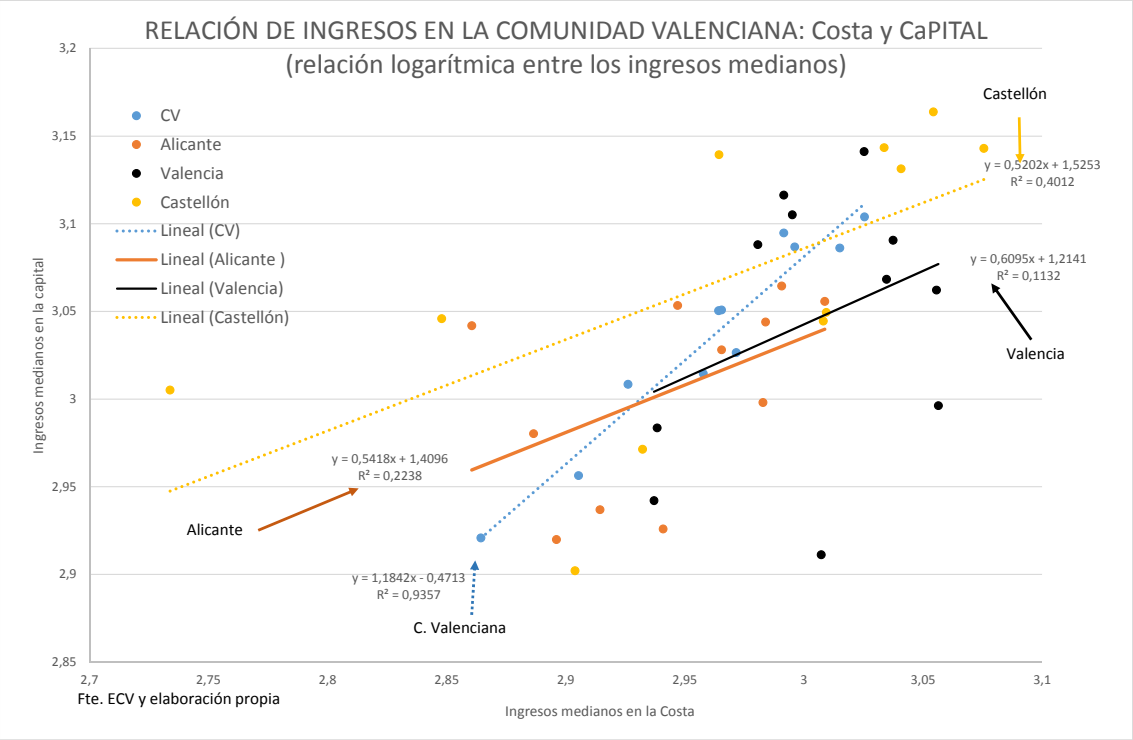
**Gráfico 7**



Este resultado indica que la transmisión tiene un efecto intenso a nivel de la Comunitat Valenciana, con un 69.3% de transferencia de los niveles de ingresos, con una elasticidad de respuesta nada despreciable del 83.6% lo que parece capturar un efecto cruzado entre provincias (es decir, el aumento de los ingresos en la costa de Alicante incrementaría los ingresos en el interior de la esa provincia y de las del resto).

Este efecto es mayor para ambas provincias si se mide analizando las relaciones entre los ingresos en las costas y en la capital. Esta relación explica un 40.1% de los cambios en los ingresos medianos de la capital basados en los cambios en los de las costas en Castellón, y un 22.3% en Alicante. Valencia, de nuevo, refleja muy poca evidencia de este efecto con una capacidad explicativa del 11.3% (gráfico 8). En todos los casos, la elasticidad es mayor del 50% (52% para Castellón, 54.18% para Alicante y 60.1% para Valencia), con un efecto conjunto mayor en el agregado de la Comunitat Valenciana, presentando una elasticidad superior a la unidad. Aunque es necesario profundizar en este análisis específico, la evidencia sugiere la existencia un notable efecto de transmisión de los niveles de ingresos entre la costa y las capitales valencianas.

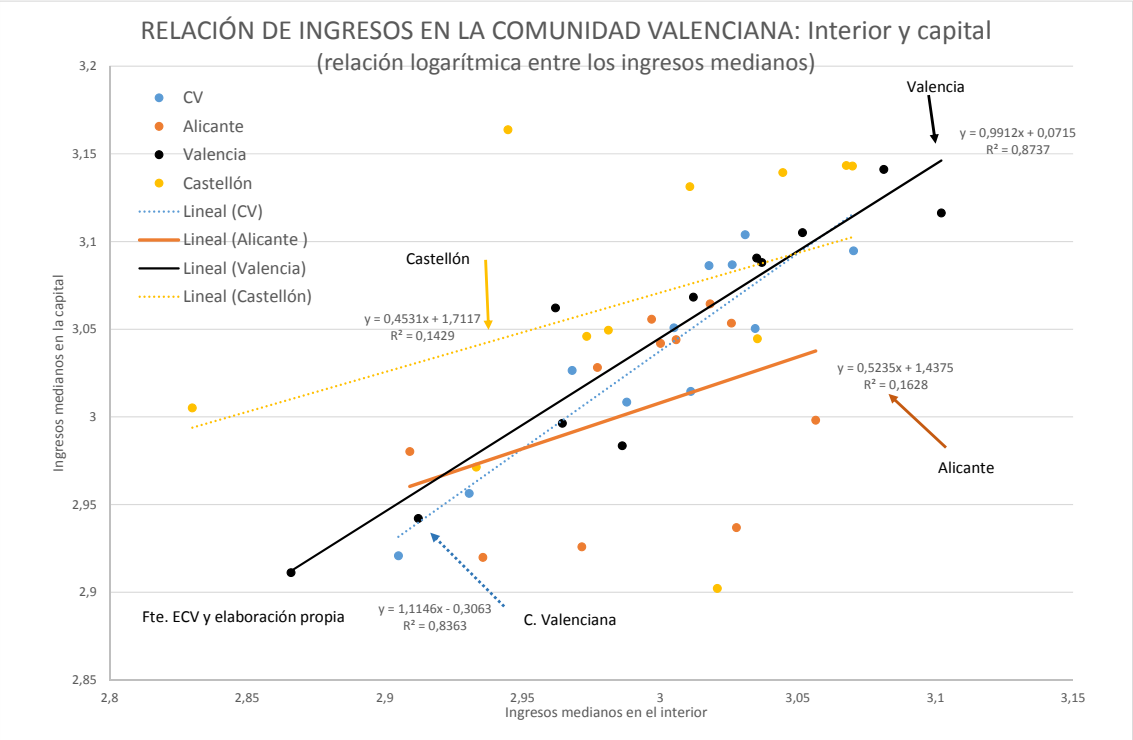
**Gráfico 8**



Donde la evidencia de la relación de transmisión de ingresos en la provincia de Valencia parece más robusta es entre el interior y la capital. El análisis indica que los cambios en los ingresos medianos del interior explican más de un 87% de los de la capital, presentando una elasticidad unitaria (0.99), lo que sugiere que cualquier aumento (o disminución) que se produzca en los ingresos del interior, generarán un aumento igual en la capital. Esta fuerte sensibilidad se encuentra también a nivel de la Comunitat Valenciana. Sin embargo, en Castellón y Alicante no parece existir esa reacción tan sensible, ya que un aumento en los ingresos medios del interior, en Castellón explicarían el 14.3% y en Alicante el 16.2% de los ingresos de las respectivas capitales (gráfico 9).

Estas correlaciones son una evidencia empírica de un potencial efecto de transmisión de los ingresos que podría estar generado por la movilidad del empleo entre sectores con proximidad geográfica. Los patrones ponen de manifiesto características dispares de las provincias: Castellón parece tener sus ingresos medianos correlacionados en toda la geografía en el sentido de la costa hacia el interior y la capital, y no al revés, y con una capacidad de transmisión del 50% aproximadamente, lo que sugiere una filtración media de sus mercados de trabajo y el efecto final en los ingresos sobre la capital; Alicante muestra este efecto mucho más débil que Castellón, lo que sugiere un efecto de contagio muy bajo que implica una independencia de los movimientos de la mano de obra entre los mercados de trabajo.

**Gráfico 9**

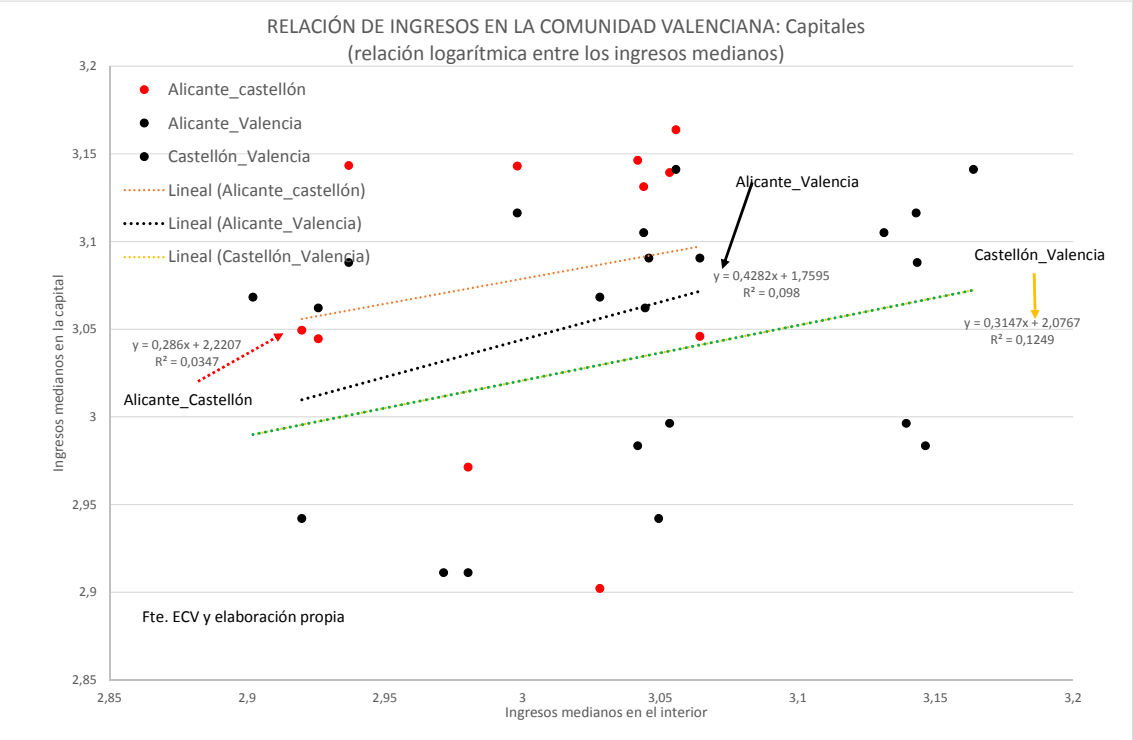



Valencia, sin embargo, solo refleja una relación relevante entre la capital y el interior, sin prácticamente relación con la costa (aunque, como se veía, los ingresos en el interior de Alicante y Valencia estaban relacionados). Esto sugiere una orientación de la capital hacia las actividades productivas no turísticas y la concentración de los shocks potenciales sobre los ingresos, en la capital.

Estos resultados inducen a inferir que la capital de la Comunidad tiene unos ingresos que son fuertemente dependientes de su entorno económico-geográfico, pero que las de Castellón y Alicante tienen un grado de autonomía mayor, o lo que es lo mismo, son auto-generadoras de renta por su propia actividad, mientras que la capital depende de los avances económicos de su área de influencia y de las otras provincias.

Por último, la relación entre los ingresos medianos entre las capitales es muy débil. Solo en el caso de Castellón y Valencia, hay evidencia empírica que establece una correlación entre sus ingresos medianos del 12.5%. Alicante prácticamente no llega a reflejar un 10% en este caso (gráfico 10). En las tres correlaciones, las influencias cruzadas (elasticidades) son muy pequeñas.

**Gráfico 10**




### o A modo de conclusión

Así pues, el problema de falta de renta se encuentra fuertemente concentrado en las dos capitales mayores de la Comunitat Valenciana, y en las poblaciones del interior de la provincia de Alicante. La renta, medida con la RD por unidad de consumo, ha experimentado una evolución negativa severa durante los años de la crisis, con un máximo record de hogares sin ingresos en 2013 y 2014 (44028 y 25880 respectivamente son los registrados en la ECV), aunque con un pico en 2009 (de 23346 hogares).

En la primera fase de la crisis (años 2009 y 2011), las áreas más afectada fueron, casi proporcionalmente, las capitales de Alicante y Valencia, el interior de alicante y el área metropolitana de Valencia. En el pico de máxima crisis en 2013, el efecto mayor se recogió en las áreas metropolitanas de las tres capitales, en el interior de Alicante y en las capitales de Castellón y Valencia.

En términos agregados, la probabilidad de que las capitales concentren hogares sin ingresos es del 31.6%; que lo hagan las áreas metropolitanas es del 25.8% (Valencia

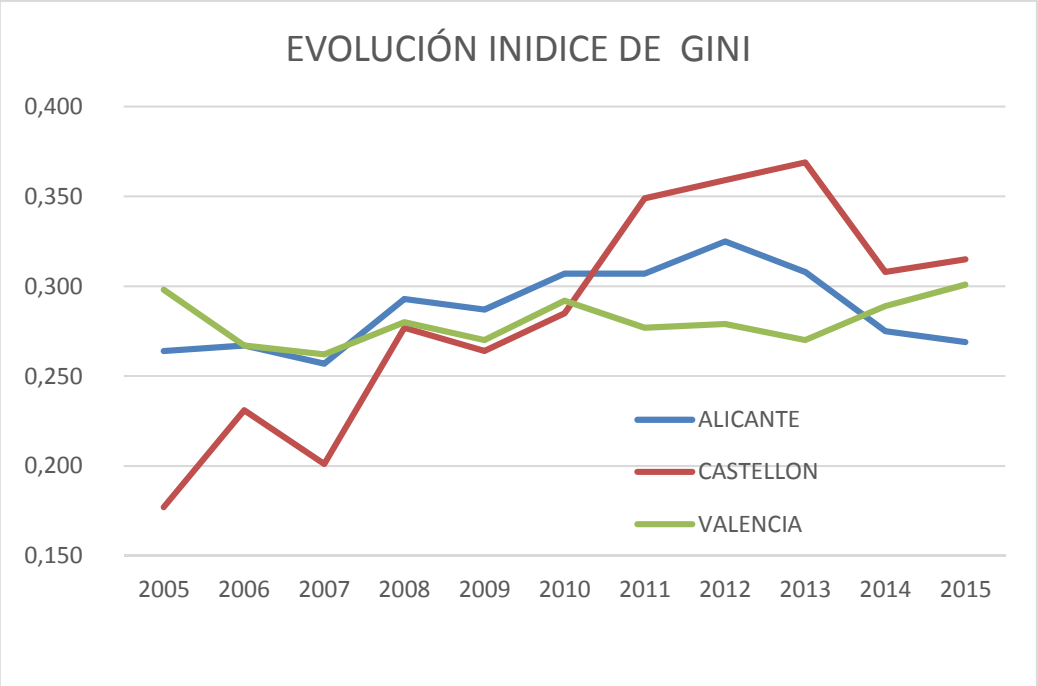
fundamentalmente) y el 20.3% de que lo haga el interior. Los datos muestran un menor riesgo (13.9%) en las poblaciones de la costa, lo que sugiere que las costas tienen mayores probabilidades de aportar empleos a los hogares, así como la provincia de Castellón en la mayor parte de los ámbitos geográficos. En el caso de Valencia, el problema se concentra en el área metropolitana y la ciudad. En el Caso de Alicante, en el interior.

## II.2.- La medición de la Distribución de la Renta

Se estima la distribución de la renta a través de las medidas tradicionales, el índice de Gini y la curva de Lorenz.

La estimación de los índices de Gini por provincias muestra un comportamiento dispar en el territorio. El gráfico 11 representa la evolución de los índices calculados para cada año en cada grupo. En primer lugar, Alicante y Castellón reflejan un empeoramiento de la distribución de la renta durante el período de crisis, desde 2007 inclusive, reflejada en el aumento del indicador[9]. En el caso de Alicante, el índice revierte a valores similares a 2005 al final del período, indicando un proceso de redistribución de la renta de acuerdo con el modelo anterior.

**Gráfico 11**




[9] Un aumento en el valor del índice de Gini implica que la distribución de la renta es peor.

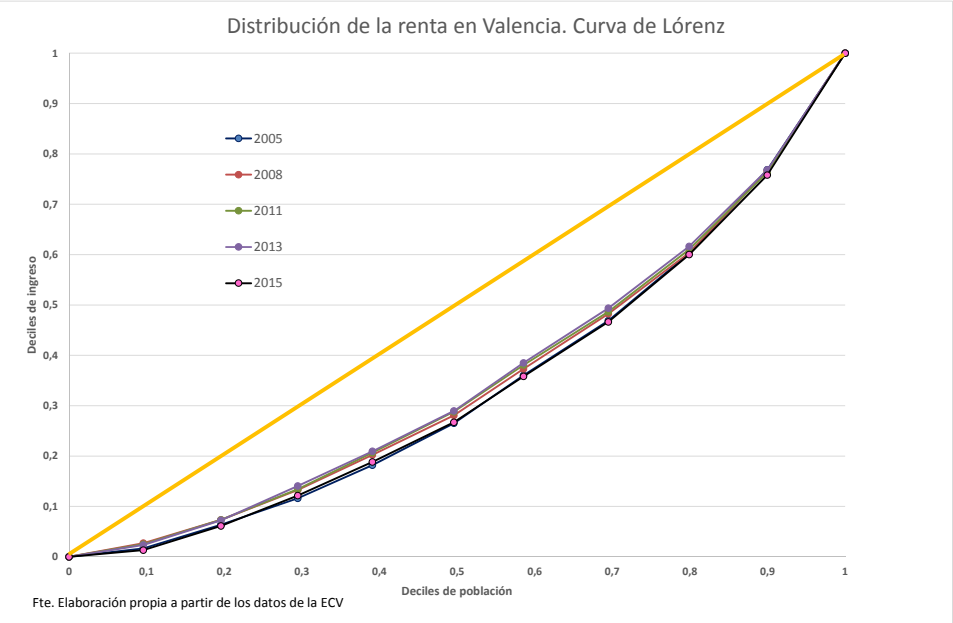
Sin embargo, el proceso en Castellón no revierte. La distribución empeora durante todo el periodo desde una posición de partida muy positiva, con una muy pequeña desviación de la equidistribución (I.Gini 2005= 0.177) hasta duplicar el valor del índice en el último año (I.Gini, 2015 =0.31) y habiendo pasado por un período (2011-2014) con valores superiores claramente reflejo de una distribución de la renta que empeora con severidad.

Por su parte, la provincia de Valencia no parece haber mostrado cambios sustanciales en la distribución de la renta de sus hogares, con un valor que mejora durante todo el período salvo el primero y el último año, donde el I.Gini alcanza valores máximos del 0.30. Esta evolución sugiere que la provincia con peores resultados tras la crisis financiera ha sido Castellón, y que Alicante ha podido resolver algunos aspectos negativos de esta situación.

La representación en curvas de Lórenz permite observar estos fenómenos gráficamente. Estas curvas miden el valor del índice de Gini en forma de área entre la recta de equidistribución (amarilla) y la curva que queda perfilada a la derecha, que representa la distribución de la renta entre deciles de población ordenada. Se han incluido las distribuciones de la renta de varios años.

En el gráfico 12 aparece la distribución para la provincia de Valencia. Como se observa, la distribución de la renta no cambia sustancialmente en esta provincia tal y como ya anunciaba el índice de Gini, de manera que el impacto de la crisis financiera no parece haber tenido efectos en su distribución de la renta.

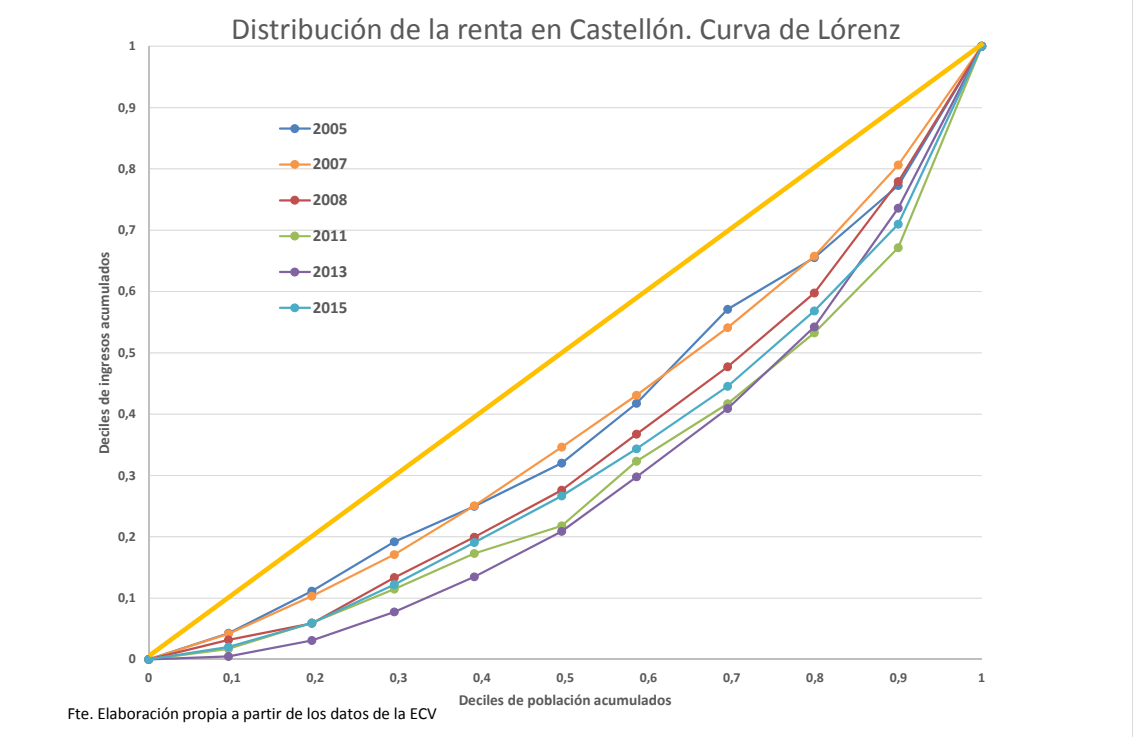
**Gráfico 12**




Sin embargo, los cambios son manifiestos si se observa la curva de Lórenz para la provincia de Castellón (gráfico 13). La situación de partida (2005) mostraba una distribución muy igualitaria de la renta entre la población que ha ido deteriorándose durante el período analizado. Este deterioro es el resultado directo del impacto de la crisis financiera desde el primer momento, ya que, como se observa, la distribución en los años pre-crisis (incluido 2007) es muy similar, mientras que tras la crisis, la distribución se deteriora sin remedio hasta 2003 en que alcanza su máximo nivel de desviación. El año 2015 ya presenta una situación que converge hacia la situación inicial sin haber alcanzado aún el nivel de distribución de la renta mejor.

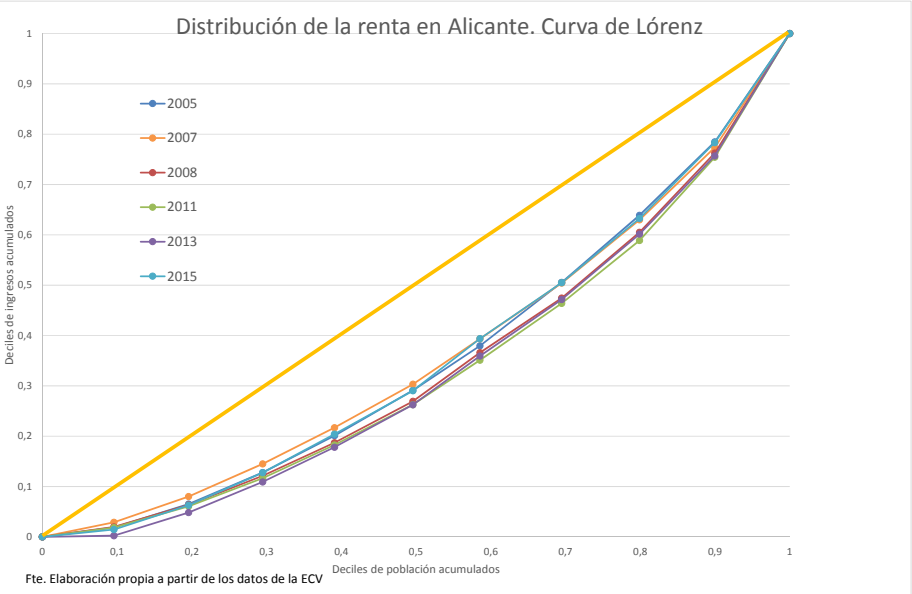
Por último, Alicante presenta una distribución de la renta menos volátil que Castellón pero algo más variable que en Valencia, con un empeoramiento durante los años de crisis que se refleja en la traslación de las distribuciones hacia la derecha en los años centrales (2008-2014).

**Gráfico 13**



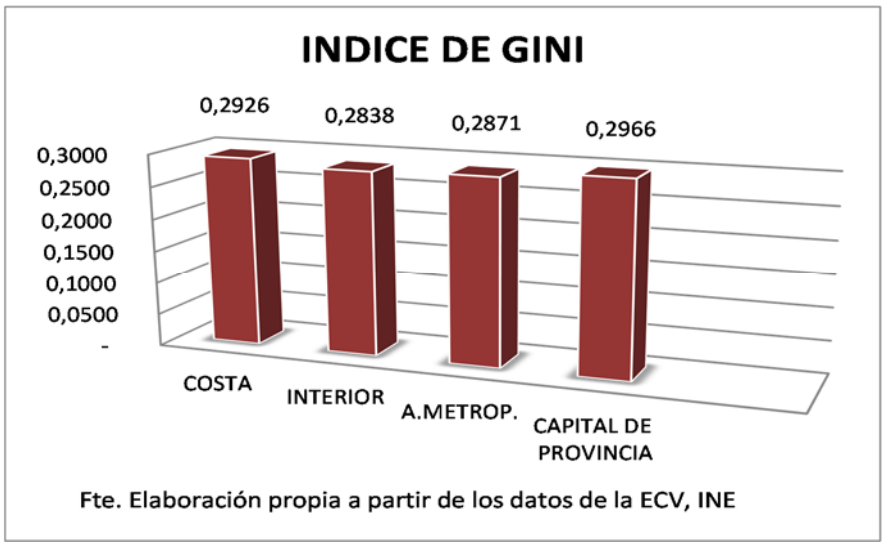

El último año (2015) muestra una mejora que, como se vió en el índice de Gini, iguala la distribución al momento inicial, pero como también se ve en el gráfico 14, la iguala en los extremos de mayor renta, pero continúa manteniendo distancia para los primeros deciles de población. Esto implica que se ha producido una traslación de renta hacia los hogares de mayor renta pero no a los de menor.

**Gráfico 14**



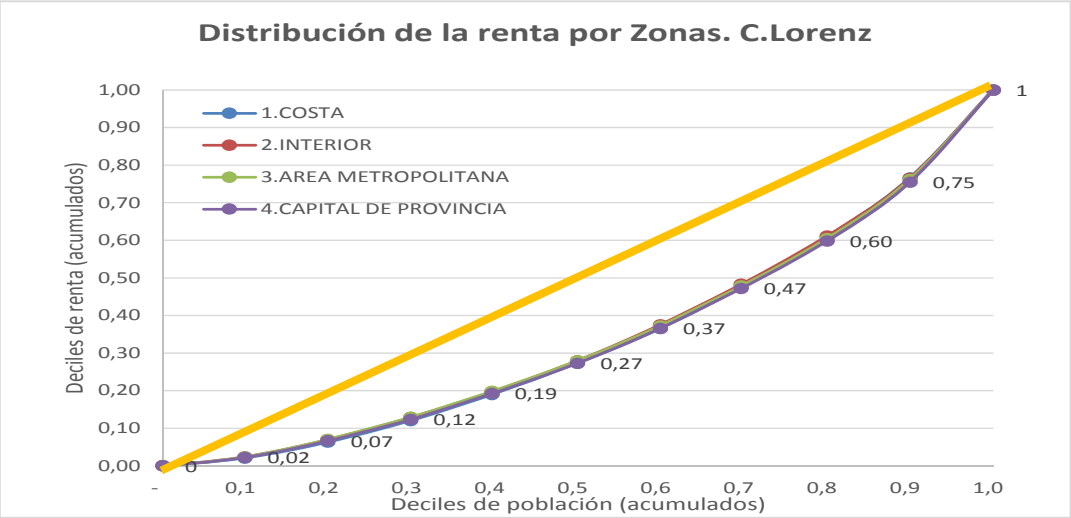

Si se calculan los índices de Gini por áreas, el gráfico 15 muestra los valores para cada una de las zonas y sirve de elemento comparativo para observar cómo la distribución de la renta es similar en este ámbito.

**Gráfico 15**



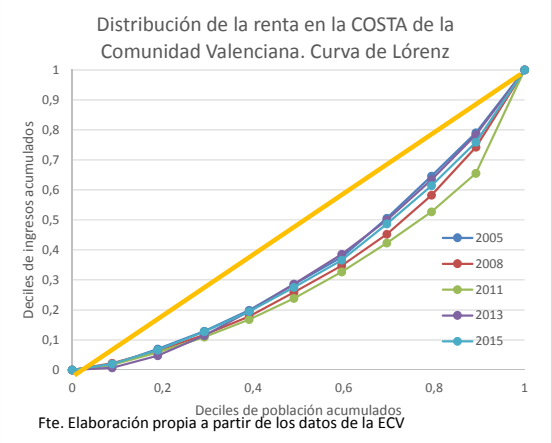

El índice se muestra en una distribución de los deciles muy similar, como así respalda la curva de Lórenz para las áreas igualmente (gráfico 16), lo que sugeriría que la distribución de la renta no ha cambiado sustancialmente en las zonas.

**Gráfico 16**

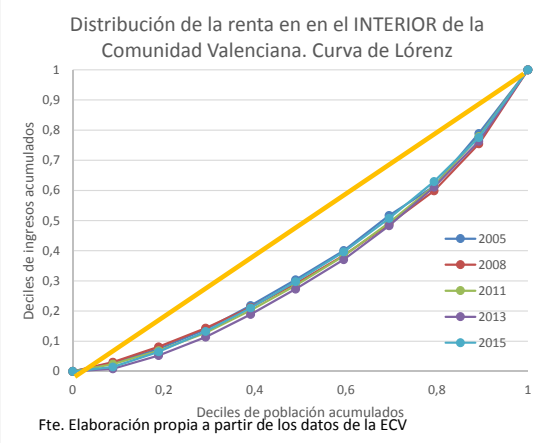



Un análisis más en detalle refleja que la fase de crisis ha tenido un impacto más relevante en la costa, que se difumina con la agregación. El gráfico 17 combinado muestra una mayor concentración de los ingresos en el último decil de renta en las costas, con una reducción de la acumulada desde el quinto decil y muy remarcada en los penúltimos deciles (80 y 90%), que representan como se acentúa la peor distribución en el período de máxima crisis en ese área. Los primeros deciles prácticamente no modificaron su aportación. Esto no ha ocurrido en ninguna de las áreas restantes, aunque en las coronas metropolitanas empeoró marginalmente la distribución también en los últimos deciles.

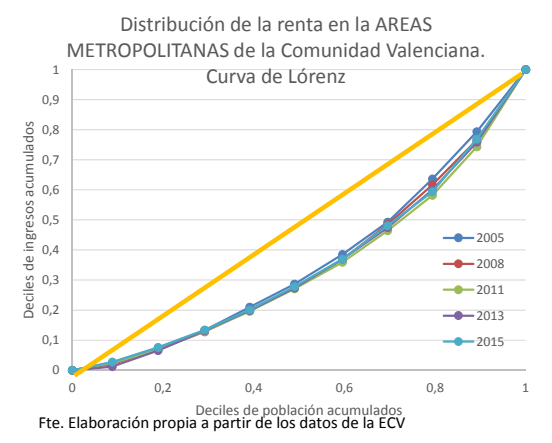
**Gráfico 17**



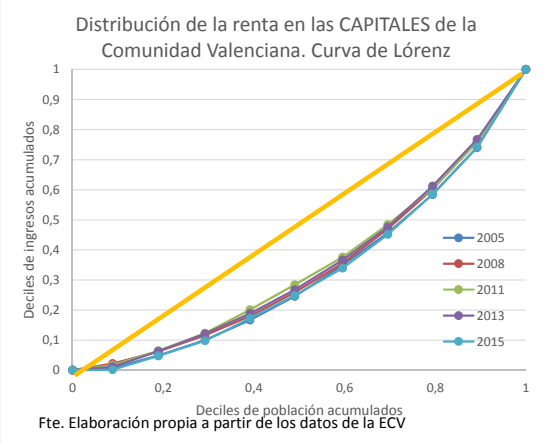
Fte. Elaboración propia a partir de los datos de la ECV



Fte. Elaboración propia a partir de los datos de la ECV



Fte. Elaboración propia a partir de los datos de la ECV



Fte. Elaboración propia a partir de los datos de la ECV

Los resultados que se obtienen son consistentes y muestran un impacto del proceso de crisis **muy intenso en las áreas de costa** que había pasado desapercibido en los análisis. Se podría decir que, según los efectos sobre la renta de la Comunitat Valenciana y su distribución recogida en la ECV, **las áreas de costa han sido las más penalizadas por la crisis económica mientras que el resto de las áreas han actuado como elementos protectores manteniendo casi inalterada la distribución**, es decir, transmitiendo el impacto positivo o negativo de los cambios económicos a la población según el patrón existente de distribución.

- **A modo de conclusión**

En este apartado se muestran las estimaciones de la distribución de la renta calculadas a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida para la Comunitat Valenciana, que ha sido segmentada por áreas geográficas basado en la explotación específica solicitada al INE.

El análisis de la distribución se realiza sobre la renta mediana por unidad de consumo, para así unificar los criterios de análisis sin diferenciar los hogares por número de miembros.

El análisis exploratorio muestra cómo la renta mediana por unidad de consumo en la CV ha crecido en los años previos a la crisis para descender desde 2009. Los niveles de ingresos en las capitales y en el interior son mayores que en resto del territorio y determinan la mediana de la Comunidad. La crisis ha afectado a todas las áreas con una congelación y reducción efectiva de los ingresos medianos.

Los resultados para la costa dan una imagen poco conocida: los ingresos medianos son menores que otras áreas de la comunidad (más en Alicante que en el resto de las costas valencianas) y han empeorado su distribución tras la crisis (con una fuerte concentración en el último decil de renta –o una pérdida de ingresos en los últimos deciles). Queda en duda si la ECV encuesta a individuos foráneos no residentes o dependientes de rentas internacionales para comprender estos resultados. Los que sí parece es que la presencia de residentes con mayores rentas no ha tenido un efecto fundamental en los ingresos medianos (por unidad de consumo) de los hogares residentes en esta región, manteniendo niveles bajos (posiblemente muy competitivos). Los resultados consistentes en la Costa rompen la idea de que los trabajadores en los sectores localizados en este área (no capital, es decir, las áreas más orientadas al turismo) tienen mayor capacidad de pago que los que se asocian a otros sectores y ventajas en ingresos.

La reducción de la renta disponible en las costas de Alicante y Castellón sorprende dada la positiva respuesta de la actividad turística durante la crisis, con máximos de ocupación y flujos turísticos. De ser así, la evolución de la renta analizada muestra un buen reflejo de cómo la economía valenciana ha mantenido la competitividad mediante la severa devaluación interna (medida aquí en la evolución de los ingresos medianos) experimentada durante estos años.

Por provincias, la que presenta el menor nivel de ingresos es Alicante hasta 2014, en que la caída que se produce en las rentas en el resto del territorio hace que su renta disponible nominal por unidad de consumo sea la más alta de la CV. Este hecho es una

manifestación del inicio de recuperación que se produce (aparentemente) en esta provincia antes que en el resto del territorio. Castellón muestra un nivel de ingresos por unidad de consumo sistemáticamente mayor que la media de la CV salvo en el área del interior.

En este apartado se han realizado, también, algunas aproximaciones a los efectos difusión de los ingresos en las distintas áreas mediante un análisis simple de correlación. Este efecto estaría capturando situaciones de movilidad de factores entre áreas, principalmente de trabajo, que actuarían como elemento de difusión de los ingresos (este aspecto constituye una hipótesis que se contrastará en un artículo científico) y reflejo de la productividad de sus sectores productivos. Los resultados iniciales dicen que existen relaciones claras de difusión entre las costas y el interior en Alicante y Castellón, pero no en Valencia, lo que es un elemento explicativo de cómo la actividad productiva realizada en la costa se interrelaciona con el interior mediante, posiblemente, el intercambio de mano de obra principalmente[10]. Si este efecto de difusión captura esta transmisión de factores, se encuentra una posible explicación del menor nivel de renta mediana en las costas, al tratarse de mercados de trabajo con fuerte competencia de mano de obra (un aumento de la demanda de empleo implicaría un movimiento de empleo inmediato hacia esas áreas desde las otras de la CV). La costa no es, por tanto, un mercado estanco de trabajo en las provincias norte y sur de la CV.

El efecto de transmisión entre las costas y las capitales es más intenso en todos los casos, incluida Valencia, lo que implica que la actividad en costas se capitalizaría en los ingresos medios de las capitales. Si se conoce que éstas últimas tienen un nivel mayor de ingresos medios, esta correlación estaría indicando que los menores ingresos de las costas reducen el ritmo de crecimiento de los ingresos en las ciudades, que presentarían niveles que son menores que los que habría en ausencia de esta relación. La percepción de este equipo es que las correlaciones entre ingresos reflejan un mercado de trabajo con fuerte movilidad en todas las áreas, y sus efectos.

[10] Podría también tratarse del efecto de la transmisión de otros factores productivos. Sin embargo, al evaluar los ingresos principalmente basados en ingresos del trabajo, este efecto se interpreta como haciendo clara referencia a la movilidad del trabajo y la productividad de los sectores económicos localizados en cada área.

Valencia es la única provincia donde la capital recibe poderosas influencias desde el interior en término de sus ingresos medianos, haciendo referencia a la capitalización antes mencionada en esta dirección interior-capital. Los cálculos de correlación en todos los casos sugieren un efecto de transmisión entre provincias también.

En resumen, los patrones de correlación sugieren la existencia de un comportamiento dispar en las provincias: Castellón presenta influencias en toda la geografía en el sentido de la costa hacia el interior y la capital, y no al revés, con indicadores de que posee una filtración media (50%) de sus mercados de trabajo y el efecto final en los ingresos sobre la capital; Alicante muestra este efecto mucho más débil que Castellón, lo que sugiere un efecto de contagio muy bajo que implica una independencia de los movimientos de la mano de obra entre los mercados de trabajo. Este es un resultado consistente con la estructura productiva de Alicante, con los sectores industriales y de servicios delimitados en el territorio. Valencia solo refleja una relación relevante entre la capital y el interior (en el sentido interior hacia la capital), sin prácticamente relación con la costa, con una orientación de la capital hacia las actividades productivas no turísticas y la concentración de los shocks potenciales sobre los ingresos, en la capital.

El último apartado calcula y representa la distribución de la renta por áreas geográficas mediante el cálculo del índice de Gini y su representación con la curva de Lórenz en distintos años, que refleja la evolución de la distribución en ese período. El comportamiento es dispar. Mientras el índice prácticamente no cambia en la provincia de Valencia (hasta el último año, 2015), en Alicante pone de manifiesto un claro empeoramiento de la distribución de la renta en los años de la crisis y una vuelta desde 2014 a la posición inicial aunque con los estratos de menor renta manteniendo peor situación. En Castellón se refleja un fuerte empeoramiento de la distribución que no cesa.

Los índices de distribución en las áreas de costa, interior, metropolitana y capitales muestran niveles muy similares lo que sugiere que la distribución agregada en estas áreas, no ha cambiado. Sin embargo, el análisis por años (curvas de Lórenz) refleja cómo ha sido la costa la que más ha experimentado un empeoramiento en la distribución.

En todos los casos, salvo en Castellón (provincial), la distribución parece mejorar durante 2014 y 2015 incluso llegando a la posición inicial.

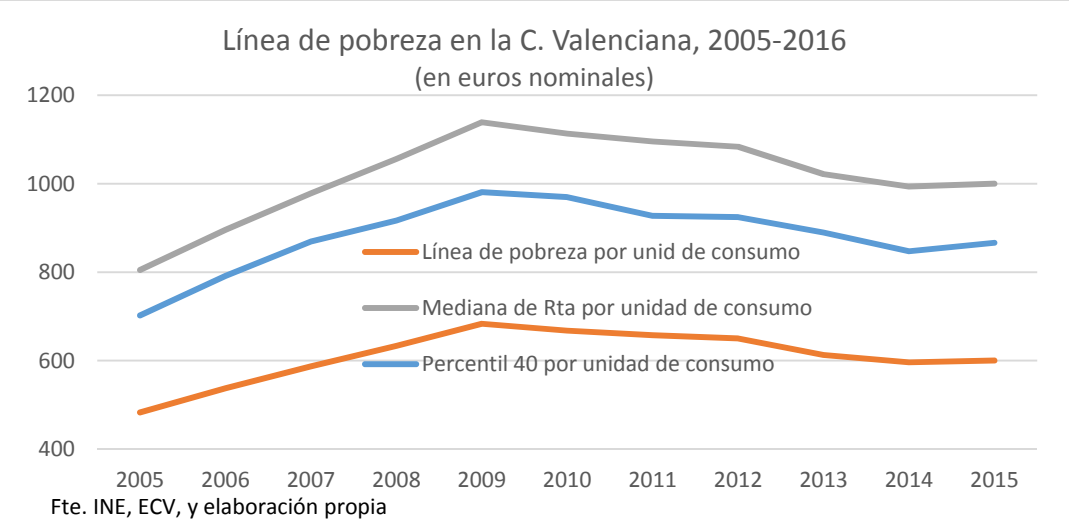
## III.- La medición de la Pobreza

En este apartado se calculan los indicadores de pobreza, principalmente la Línea de Pobreza siguiendo la metodología usual, pero utilizando como renta de referencia la de la unidad de consumo, como ya se explicó en la metodología. Se calcula la línea de pobreza tomando como referencia la mediana de la renta disponible de la Comunitat Valenciana y la del conjunto del Estado, con el fin de remarcar los distintos resultados en cuanto al volumen de hogares pobres, dependiendo de la referencia tomada.

### III.1 Pobreza relativa con respecto a la Comunitat Valenciana. Cálculos

La línea de pobreza es medida como el 60% de la mediana de la distribución de la renta en la Comunitat Valenciana. Cuando, siguiendo esta pauta, se clasifica como pobre a las unidades de consumo, el hogar constituido por todos ellos es también clasificado como pobre, independientemente de que la suma de las rentas de cada miembro (unidad de consumo) lleve a una renta del hogar que se encuentre por encima de lo que sería la línea de pobreza del hogar en su conjunto (60% de la mediana del ingreso).

**Gráfico 18**



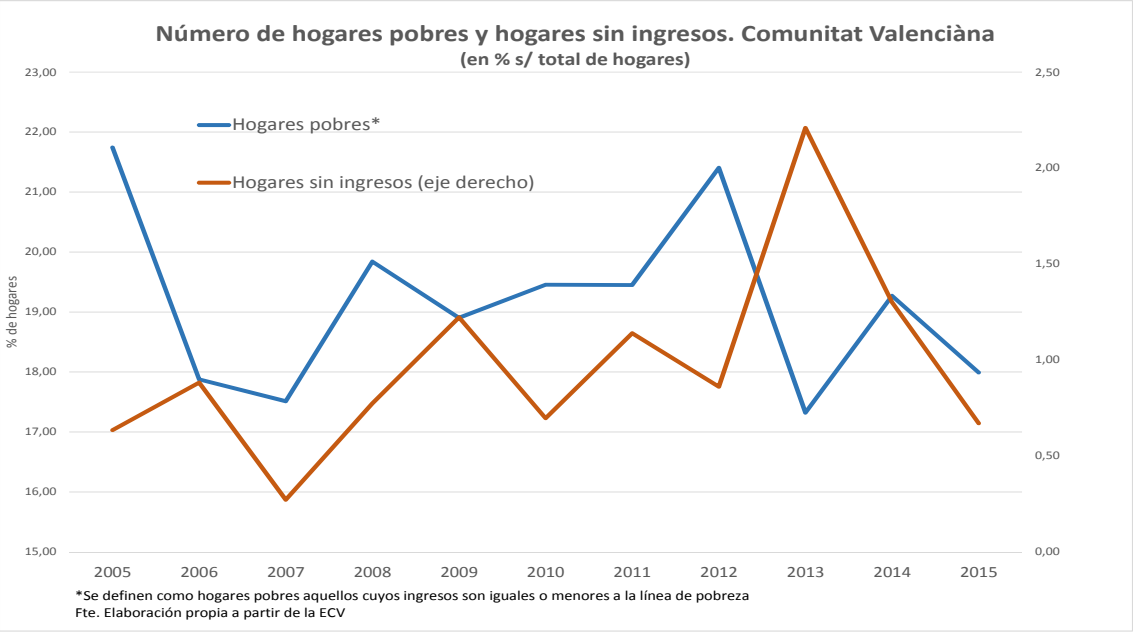

Esto hace que, cuando se clasifican los hogares por renta disponible del hogar, se encuentren coincidencias entre hogares pobres y no pobres, de manera que la diferencia principal, en este caso, es el número de miembros.

La mediana de la renta por unidad de consumo calculada es de 1034.04 euros por mes, lo que determina una línea media de pobreza en el conjunto de la Comunitat

Valenciana de 620.42 euros/mes. Estas cifras son promedio del período y varían según el año. La evolución de la mediana y de la línea de pobreza entre 2005 y 2015 puede observarse en el gráfico 18, donde se aprecia un aumento de la renta hasta 2008 y una caída en el resto del período, más acelerada desde 2012, y estabilizándose en los últimos años de la muestra.

El cálculo de la línea de pobreza muestra que un 18.98% de los hogares valencianos puede ser clasificado como pobres, cifra similar a la aportada en la ECV (sin tener en cuenta las observaciones perdidas, la encuesta da un 18.4%). Al igual que se veía en la evolución de la renta disponible, en este caso, la evolución en el tiempo de este grupo de indicadores (gráfico 19) pone de manifiesto el efecto del proceso de expansión económica sobre el número de hogares pobres que, hasta 2008, se habían reducido del 21% al 17.6% del total de hogares, para luego ir creciendo entre 2007 y 2013 de nuevo hasta el 21% en ese año. En 2013, el número de hogares pobres cae por debajo del 18% para luego equilibrarse alrededor del 19% en los últimos años. Esta evolución viene acompañada de un fuerte aumento del número de hogares sin ingreso alguno (línea naranja en el gráfico 19), que alcanza el 2% de los hogares en 2013.

**Gráfico 19**



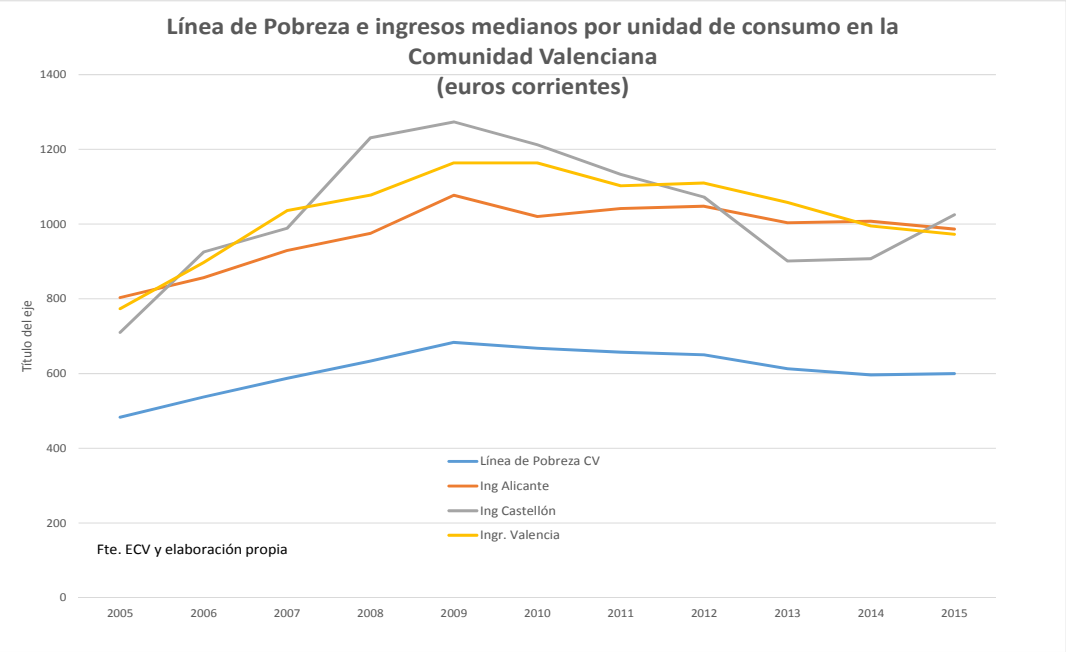

La segmentación de la base que se hizo para obtener la localización de los hogares sin ingresos en la Comunitat Valenciana, los datos reflejan una concentración en las capitales,

principalmente Valencia y su área metropolitana, y en la capital de Alicante, pero solo muy marginalmente en el resto del territorio, delimitando con claridad la localización de las situaciones de pobreza monetaria extrema.

- **Línea de pobreza e ingresos por áreas**

La línea de pobreza de la CV[11] ha evolucionado de forma dispar durante el período analizado, creciendo hasta 2009 para reducirse después, todo ello en términos nominales, desde el nivel de los 460 euros/mes en 2004 hasta los 600 euros/mes al final del período. Su evolución puede observarse en el gráfico 20, donde se presenta comparado con los ingresos medianos de cada provincia.

**Gráfico 20**



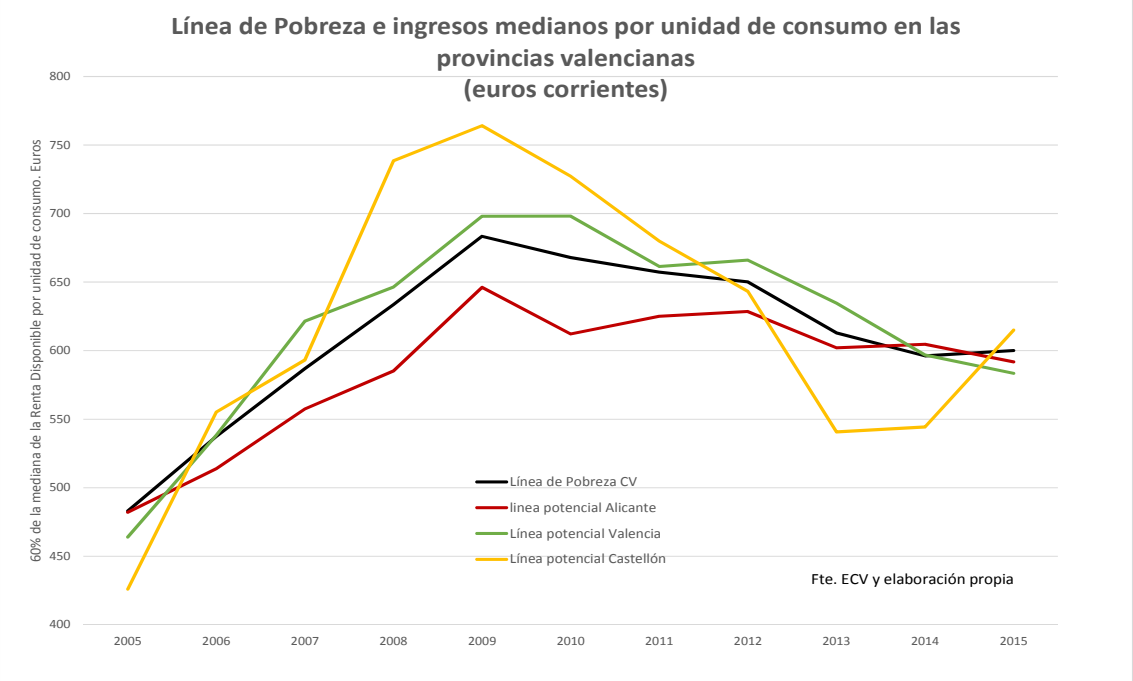

El descenso en la línea de pobreza es el reflejo de los diferentes niveles y evolución de los ingresos medios provinciales, que se contraen de forma generalizada especialmente en el período central de la crisis, con la fuerte caída en el caso de Castellón, mayor que en los ingresos de Alicante y Valencia. El efecto combinado del comportamiento de los ingresos en las tres provincias implica un retroceso de los niveles

[11] No se ha seguido la recomendación de Eurostat de utilizar la línea de pobreza del país, en nuestro caso España, por considerar que implicaría un sesgo de agregación, y es más coherente la comparación con el marco de referencia de la Comunidad Autónoma.

de ingresos nominales generales que marcan la línea de pobreza desde los 668 euros por mes alcanzados en 2009 a una cifra estable (de 600 €/mes) desde 2012, todo ello en términos nominales. La línea de pobreza de la CV se encuentra asociada, por tanto, a una expansión en los ingresos monetarios hasta 2009, y una contracción posterior, suave primero pero más severa desde 2012, en una evolución que es un indicador claro de los menores ingresos disponibles en los hogares de la CV desde esos años.

Si se replica el cálculo de la línea de pobreza para cada provincia (es decir, se toma el 60% de los ingresos medianos de cada una de ellas, para cada año) se obtiene una '*línea potencial de pobreza por provincias*', que representa gráficamente la situación de pobreza con respecto a la media de la Comunitat Valenciana, y su evolución en el período considerado. Se observa (gráfico 21) como la provincia de Alicante presenta de forma sistemática niveles de ingresos inferiores a la media remarcando una situación peor de pobreza mientras que Castellón (hasta 2012) muestra el caso contrario.

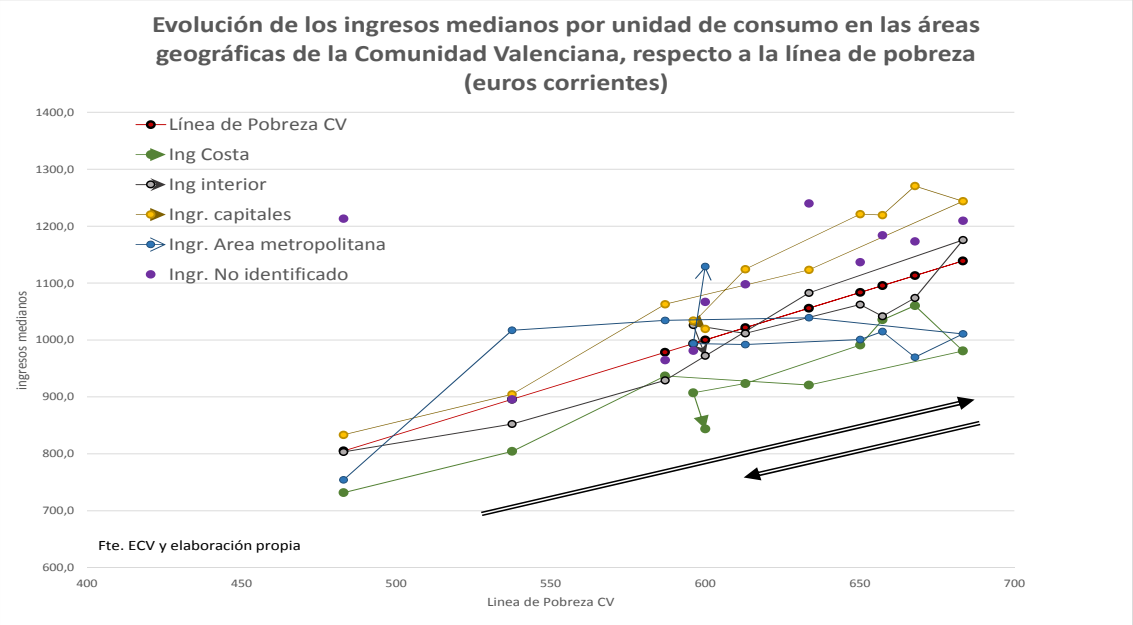
**Gráfico 21**




Para identificar con más detalle la evolución temporal de los niveles de pobreza e identificar un patrón potencial de comportamiento conjunto en las áreas, se calculan las correlaciones entre los niveles de ingreso mediano (por área geográfica) con la línea de pobreza calculada para la Comunitat Valenciana. Este es un ejercicio de aproximación a

la dinámica de los niveles de pobreza. Su interpretación es sencilla: un aumento del nivel monetario de los ingresos significa una mejora de capacidad de compra de los hogares con respecto a la línea de pobreza. La evidencia muestra que, en todas las áreas se ha seguido un camino de ida y vuelta a lo largo de una pendiente positiva, con un aumento hasta 2009, año en el que se considera que el impacto sobre la renta mediana es mayor, y una vuelta hacia valores anteriores posteriormente, movimiento que no ha terminado (gráfico 22). La falta de paralelismo entre las tendencias así como la irregular evolución (no muestran trayectorias rectas) reflejan reacciones heterogéneas en las áreas, aunque con patrones que ratifican las conclusiones anteriores: en la costa y en el interior, las tasas de pobreza crecen más rápidamente que los niveles de ingresos (y más que el aumento capturado por la línea de pobreza en sí), mientras que en las capitales, la tasa de pobreza aumenta sus niveles en paralelo con los ingresos[12].

**Gráfico 22**




El gráfico identifica el aumento de la pobreza asociado con el estancamiento de los ingresos en el 50% de la población (los medianos) en las áreas metropolitanas a partir de 2006, y en la costa y en el interior a partir de 2007. A partir de 2009, todas las áreas

[12] Recuérdese que la línea de pobreza se mide como un volumen de ingresos por mes, de manera que ambos ejes del gráfico son ingresos mensuales: el de la 'x' que representa el nivel de pobreza y el de la 'y' que representa los ingresos medianos. El hecho de que no se relacionen con una pendiente constante implica una evolución heterogénea en las situaciones de renta. El aumento más rápido en la línea de pobreza frente a los ingresos indica situaciones en que los ingresos se estancan aumentando los niveles de pobreza.

ven revertir la relación hacia niveles inferiores de ingresos, de manera que la posición en 2015 muestra similares niveles de pobreza pero menores ingresos que en 2006 en la costa y en las capitales (la primera por debajo de la línea de pobreza de la CV y la segunda por encima), pero similares en el interior y mejores en las áreas metropolitanas. Esta aproximación refleja una nueva muestra del peor efecto de la crisis en los hogares residentes en las costas.

Un elemento adicional que completa el análisis sobre ingresos medianos por unidad de consumo, consiste en medir la población en familias que no tienen ingresos a partir de algún momento del período analizado. En el cuadro 1 se muestran las probabilidades de localizar personas sin ingresos en los distintos ámbitos geográficos de la Comunitat Valenciana.

**Cuadro 1. Distribución provincial de la probabilidad de encontrar personas sin ingresos**

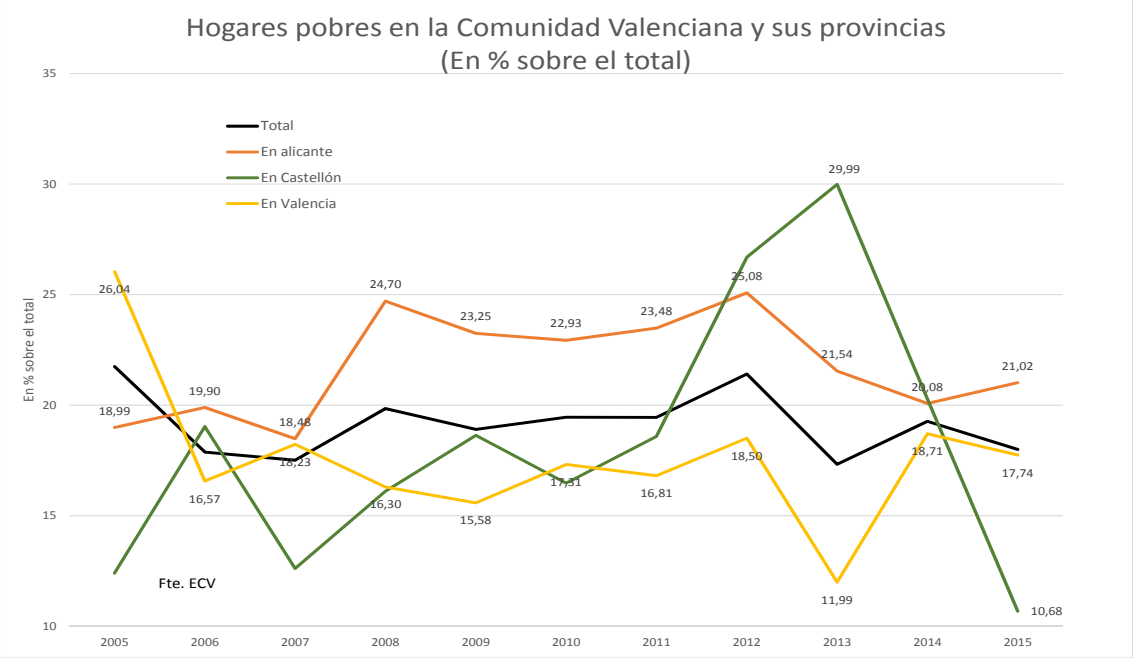
| | Personas sin ingresos | | | | En las capitales | | | | En las costas | | | | En el interior | | | | En las áreas metropolitanas | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Alicante | Castellón | Valencia | Total | Alicante | Castellón | Valencia | Total | Alicante | Castellón | Valencia | Total | Alicante | Castellón | Valencia | Total | Alicante | Castellón | Valencia |
| 2005 | 100,0 | 61,8 | 0,0 | 38,2 | 100,0 | 61,8 | 0,0 | 38,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2006 | 100,0 | 14,7 | 19,9 | 65,4 | 79,8 | 0,0 | 19,9 | 59,9 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 20,2 | 14,7 | 0,0 | 5,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2007 | 100,0 | 49,0 | 0,0 | 51,0 | 51,0 | 0,0 | 0,0 | 51,0 | 20,4 | 20,4 | 0,0 | 0,0 | 28,6 | 28,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2008 | 100,0 | 36,6 | 0,0 | 31,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 36,6 | 36,6 | 0,0 | 0,0 | 25,8 | 0,0 | 0,0 | 25,8 |
| 2009 | 100,0 | 63,4 | 15,6 | 21,0 | 5,8 | 0,0 | 0,0 | 5,8 | 33,8 | 33,8 | 0,0 | 0,0 | 45,3 | 29,6 | 15,6 | 0,0 | 12,3 | 0,0 | 0,0 | 12,3 |
| 2010 | 100,0 | 32,3 | 13,5 | 54,1 | 30,2 | 18,4 | 0,0 | 11,8 | 13,5 | 0,0 | 13,5 | 0,0 | 14,0 | 14,0 | 0,0 | 0,0 | 35,7 | 0,0 | 0,0 | 35,7 |
| 2011 | 100,0 | 42,2 | 0,0 | 55,7 | 36,3 | 18,1 | 0,0 | 18,2 | 8,6 | 6,1 | 0,0 | 2,5 | 17,9 | 17,9 | 0,0 | 0,0 | 29,3 | 0,0 | 0,0 | 29,3 |
| 2012 | 100,0 | 9,7 | 27,0 | 58,2 | 31,7 | 9,7 | 0,0 | 22,0 | 16,7 | 0,0 | 16,7 | 0,0 | 10,2 | 0,0 | 10,2 | 0,0 | 24,0 | 0,0 | 0,0 | 24,0 |
| 2013 | 100,0 | 54,5 | 10,2 | 32,2 | 23,0 | 0,0 | 7,9 | 15,1 | 14,8 | 14,8 | 0,0 | 0,0 | 21,0 | 21,0 | 0,0 | 0,0 | 33,3 | 18,6 | 2,3 | 12,3 |
| 2014 | 100,0 | 23,0 | 0,0 | 71,4 | 19,7 | 2,5 | 0,0 | 17,2 | 20,5 | 20,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 54,2 | 0,0 | 0,0 | 54,2 |
| 2015 | 100,0 | 19,7 | 0,0 | 80,3 | 80,3 | 0,0 | 0,0 | 80,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 19,7 | 19,7 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| total | 100,0 | 37,8 | 8,9 | 48,7 | 31,6 | 5,3 | 3,3 | 23,0 | 13,9 | 11,2 | 2,4 | 0,3 | 20,3 | 17,1 | 2,7 | 0,4 | 25,8 | 4,2 | 0,5 | 21,1 |

Según los resultados del cruce de la información en la base de datos de la ECV, las personas y hogares sin ingresos se concentran principalmente en las capitales, fundamentalmente en Valencia seguida de Alicante, y en el área metropolitana de Valencia desde 2008. En el caso de los hogares sin ingresos del interior, la mayor parte se concentra en la provincia de Alicante. Castellón no parece presentar este fenómeno salvo en años aislados y en cualquiera de los ámbitos.

- **La distribución geográfica de los hogares pobres y no pobres**

La distribución entre pobres y no pobres en la CV varía dependiendo del área geográfica y no es proporcional a la distribución de la población. En el gráfico 23 se muestra la proporción de los hogares que se clasifican como pobres por provincias y en el 24 por áreas.

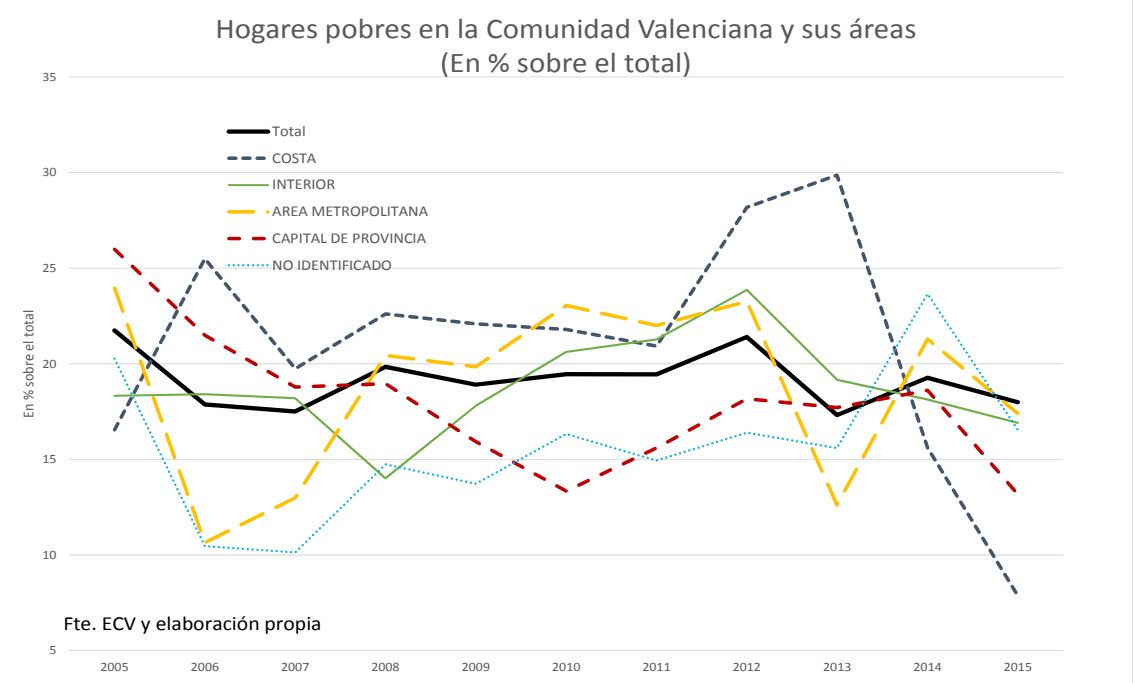
**Gráfico 23**




Como se ve, la proporción de hogares pobres en Alicante es superior a la media de la Comunitat Valenciana, localizando alrededor del 22% de éstos sobre el total de los residentes, en todo el período; en Valencia, la proporción es inferior (16.5%). Castellón es, como ya se ha mencionado, la provincia en que la propensión a la pobreza tras el impacto de la crisis económica se acelera fuertemente mostrando un impacto muy negativo tras la segunda ola de crisis que elevó la media de hogares pobres desde el 17% a casi el 30% en 2013.

En cuanto a las áreas, las capitales de provincia concentran una proporción menor de hogares pobres que la media, de, alrededor del 18%. Desde la crisis, las capitales han pasado de tener una proporción mayor de pobres (casi el 25% en los años de mayor crecimiento económico) a cifras inferiores, sugiriendo que el proceso de empobrecimiento durante la crisis ha sido menor en las grandes ciudades.

**Grafico 24**



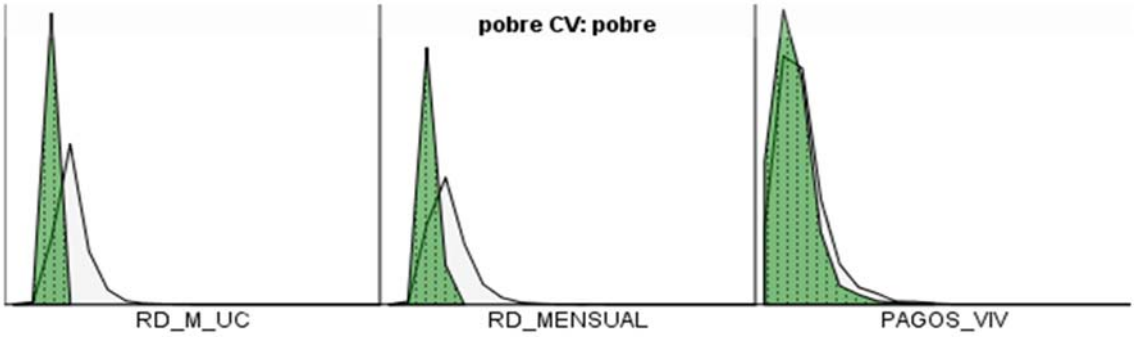

Por su parte, los datos muestran (refrendando resultados anteriores) como la costa concentra una proporción sustancialmente mayor de hogares pobres de entre el 22% y el 29%. Este es, posiblemente, el reflejo de la concentración de pobreza en Alicante y Castellón. Por su parte, las regiones del interior y las áreas metropolitanas, han exhibido tasas de pobreza menores hasta 2009, año en que superan la media de la Comunitat Valenciana hasta 2014. En 2013 y 2015, la ECV registra una caída en las proporciones de hogares pobres.

### o La distribución de los hogares pobres y no pobres

En este apartado se muestra la distribución propiamente dicha de los hogares entre pobres y no pobres con respecto a los niveles de renta, teniendo en cuenta la renta disponible por unidad de consumo pero también la RD bruta del hogar. Además, se han representado las distribuciones de los dos grupos según si tienen pagos por vivienda y el importe. Se han construido las distribuciones de densidad de los hogares observados repartidos entre estos dos grupos (en que los niveles de renta y los pagos por vivienda se representan en el eje de las X) y se muestran a continuación, especificando por áreas geográficas.

Una primera idea aparece cuando se observa la mediana de ambas distribuciones (los picos de las curvas), muy cercanas entre ellas. Esto significa que al menos el 50% de los hogares en los dos grupos tienen niveles de renta (tanto por unidad de consumo como bruta) muy parecidos. El gráfico 25 muestra los perfiles de distribución de los hogares pobres (en verde) y no pobres (fondo blanco) clasificados según su nivel de renta disponible por unidad de consumo, su RD mensual y los pagos por vivienda. La diferencia entre ambos grupos es difusa y muestra cómo existen muy pequeña distancia entre la mayor densidad de pobres y no pobres en la distribución según los niveles de renta. Dicho de otra manera, la mayor concentración de hogares pobres y no pobres se diferencian en una cantidad muy reducida de renta, lo que se refleja en una baja renta mediana de la población (vista anteriormente) y en el hecho de que tanto pobres como no pobres caigan en similares problemas de vivienda (que se refleja en una casi paridad de las distribuciones de los hogares con pagos por este concepto).

**Gráfico 25. Media para 2005-2015**




Si se observan los dos primeros esquemas del gráfico 25, los picos de la distribución de los hogares pobres (más elevados como consecuencia de la acumulación de ellos

alrededor de un nivel de ingresos similar) y el de los no pobres, hacen referencia a unos niveles de ingresos no muy distintos como ya se ha dicho. El tamaño del hogar (que diferenciaría el esquema primero del segundo) según el número de miembros no parece ser un elemento determinante de esta distribución, lo que parece confirmar la concentración de la población alrededor de similares niveles (bajos) de renta donde la distinción entre pobres y no pobres es muy difusa. Este hecho tiene un corolario claro: cuando la situación económica cambia desde la bonanza a la crisis, una proporción muy elevada de población puede caer en la pobreza de forma súbita, aquella que se distribuye en niveles de renta cercanos a los de los hogares que son, en situaciones de crecimiento económicos, ya pobres.

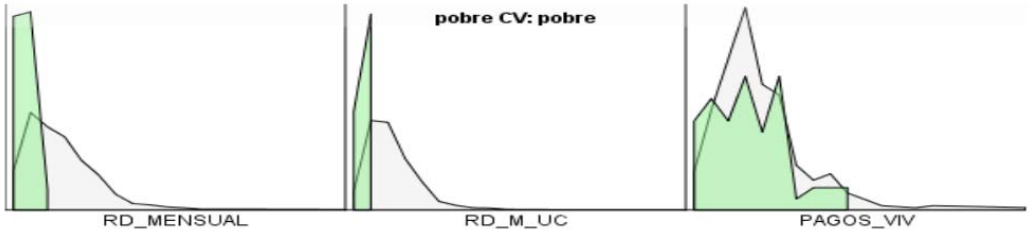
El tercer esquema muestra cómo los patrones de pagos por vivienda entre pobres y no pobres son similares, lo que, de nuevo, sugiere situaciones muy cercanas entre ambos grupos en cuanto a los problemas de pagos y la probabilidad de caer bajo la línea de pobreza ante un cambio económico. Señala, también, la necesidad de pagar por la vivienda como una causa eventual que pueda hacer caer al hogar en la pobreza ante un cambio en la situación económica.

Una evaluación de estas distribuciones en tres momentos del tiempo muestra los cambios a los que se hace referencia. Se toman tres años: el de máximo crecimiento económico anterior a la crisis (2007), el año de mayor gravedad (2013) y el último observado (2015), observar la evolución en la distribución de los hogares por tipo de hogar y su concentración por localización, así como los efectos de la crisis sobre la distribución. En el primer panel del gráfico 26 se encuentran esta dinámica para los hogares pobres y no pobres de la CV.

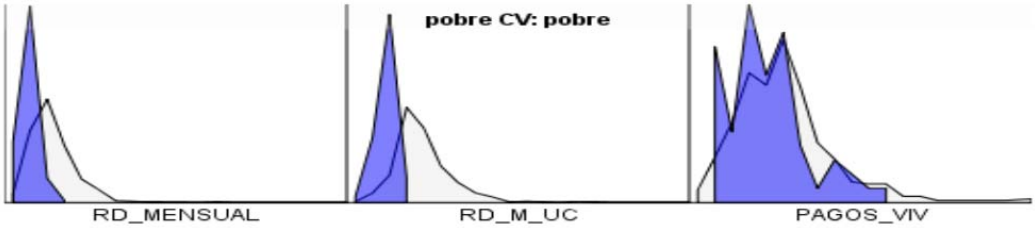
Las distribuciones reflejan la situación inicial y los cambios producidos en la distribución de la sociedad valenciana tras la crisis. En el panel A se observa, en 2007, cómo los hogares clasificados como pobres se concentran en rangos pequeños de renta (tanto la disponible como por unidad de consumo), similares a los que exhiben una parte relevante de los hogares no pobres, con una máxima concentración de los dos grupos en

**Gráfico 26. Panel A. Pobres (coloreados) y no pobres**

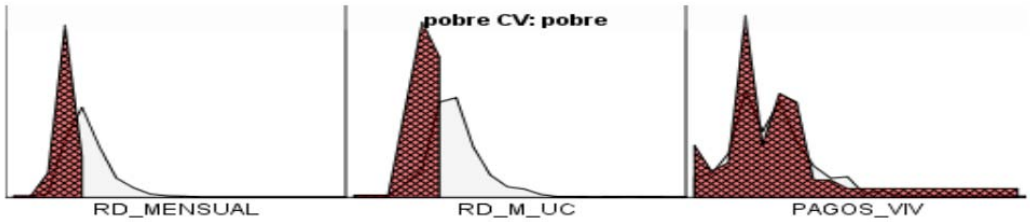
**2007**




**2013**

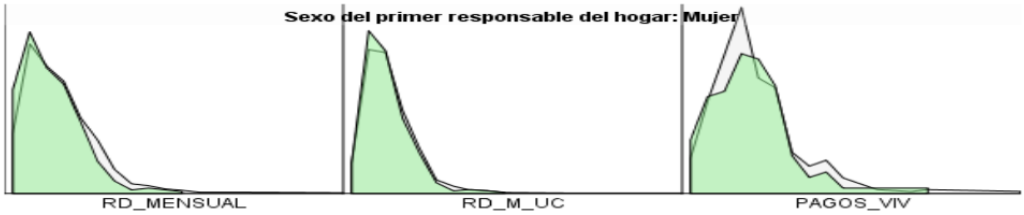



**2015**

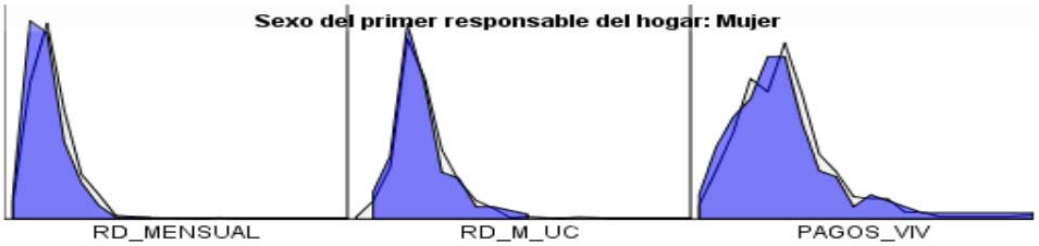



**Panel B. Género (si es mujer coloreado)**

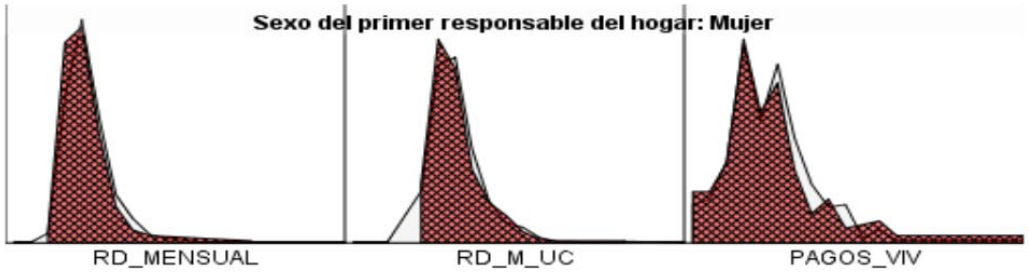
**2007**




**2013**




**2015**




'niveles de renta muy próximos a aquella donde se concentran mayoritariamente los hogares pobres, indicando que la diferencia de ingresos entre la mayoría de hogares en

estos dos grupos era ya pequeña en el pico máximo de crecimiento económico. En el caso de los pagos por vivienda, el primer gráfico de 2007 refleja cómo tanto pobres como no pobres muestran niveles de pagos similares, aunque una menor concentración de los primeros, indicando que tanto pobres como no pobres, los hogares enfrentan obligaciones de pago por vivienda similares. Nótese la cola de la derecha entre los hogares pobres, que indica que una proporción paga cifras elevadas por vivienda, una parte de ellos pobres hasta un máximo.

La distribución empeora tras la crisis. El esquema en el año 2013 indica un aumento en la población pobre, que se refleja en la aparición de la cola por la izquierda (rentas negativas) en la distribución, un aumento en el rango de ingresos (a pesar de los cuales son clasificados como pobres) y un desplazamiento de los ingresos a la derecha. Este perfil muestra cómo hogares no pobres anteriores han saltado, en 2013, a la categoría de pobres.

En el caso de los pagos por viviendas (tercer esquema a la derecha del gráfico), la distribución muestra un aumento en la densidad de hogares pobres pagadores, que igualan y sobrepasan en número a los no pobres en los primeros niveles de importe en los pagos (en la parte izquierda del gráfico) que refleja el aumento de los hogares pobres con pagos y una disminución de los no pobres, y un alargamiento de la cola derecha, que indica mayores pagos por vivienda. Este cambio de perfil sugiere que hogares no pobres que pagaban vivienda han podido pasar a ser pobres, independientemente de la carga.

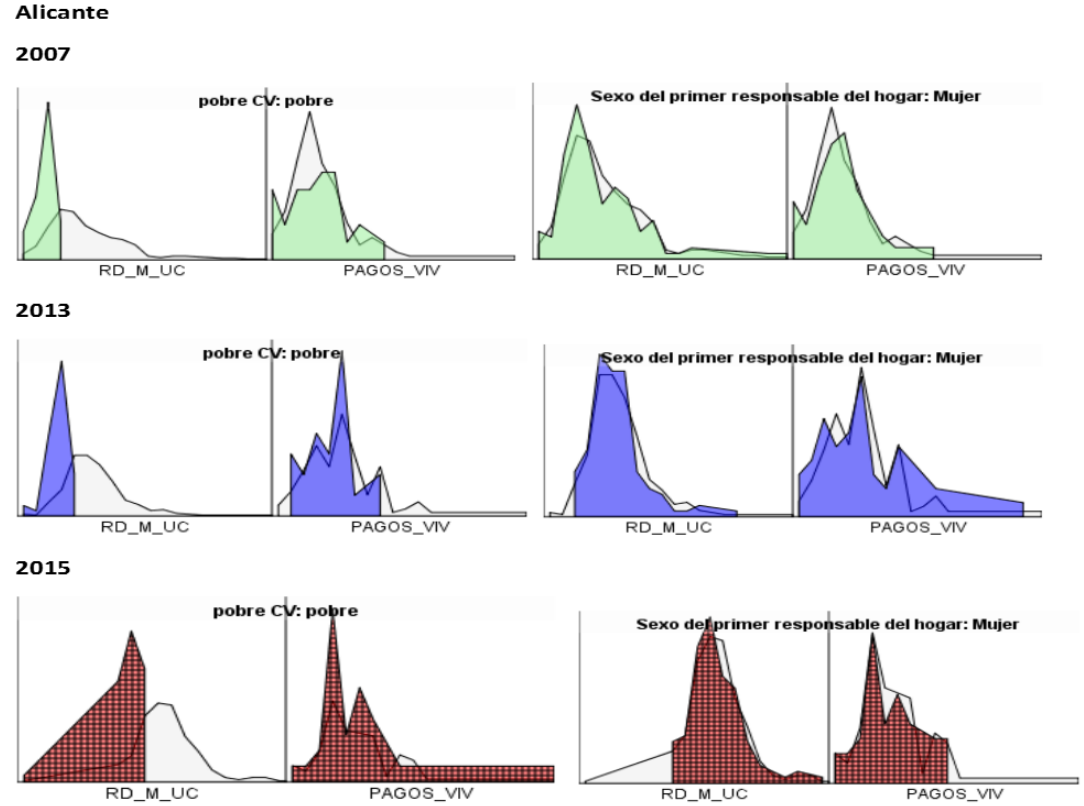
El resultado al final del período, en 2015, muestra (1) el crecimiento de los hogares pobres que caen en los segmentos de distribución de mayores rentas mensuales y por unidad de consumo (con una cola izquierda que no existía antes y que hace referencia a muy bajos niveles de ingreso); (2) similares diferencias entre la mayor concentración de pobres y no pobres en términos de ingresos, sugiriendo que la probabilidad de que un hogar pueda ser clasificado como pobre es elevada, y (3) una distribución casi idéntica del modelo de pago de las viviendas entre pobres y no pobres, con una extensión de la cola derecha muy elevada (que implica que atienden a mayores pagos por vivienda cada vez), y la aparición de la cola izquierda, que indica que hay más pobres que pagan cifras muy pequeñas por vivienda. Esta distribución, inicialmente, sugiere un empeoramiento severo de la distribución de los hogares según la renta (que la curva de Lórenz no identifica bien), y que los pagos por vivienda pueden ser un elemento relevante que haga que no se identifique como pobres a hogares que realmente lo son tras cubrir esas cargas.

El panel B del gráfico 26 indaga en la situación de pobreza de los hogares según su género, atendiendo a si el cabeza de familia es mujer. La distribución de estos hogares (los de color son aquellos con cabeza de familia mujer) por niveles de renta y pagos en vivienda son casi idénticos a los que tienen cabeza de familia un varón, lo que indica que ambos grupos de hogares se enfrentan a similares situaciones de ingresos y pagos, no habiendo diferencias fundamentales en esos términos. La evolución es parecida, con un aumento de los requerimientos de renta durante la crisis y la aparición de la cola de pagos por vivienda mucho más marcada (sugiriendo que el esfuerzo en el pago de vivienda de las mujeres es más intenso y general que en el de los hombres). Sorprende la situación tras la crisis: las distribuciones en 2015 reflejan hogares pobres con iguales ingresos que los no pobres y similar distribución, sin diferencias entre ambos grupos por género, al igual que en los pagos por vivienda. Esto sugiere que el efecto final de la crisis no ha distinguido en términos de ingresos ni de obligaciones de pagos, por género. Las razones de esta situación deben ser analizadas en detalle para identificar las fuentes de estos efectos diferenciales.

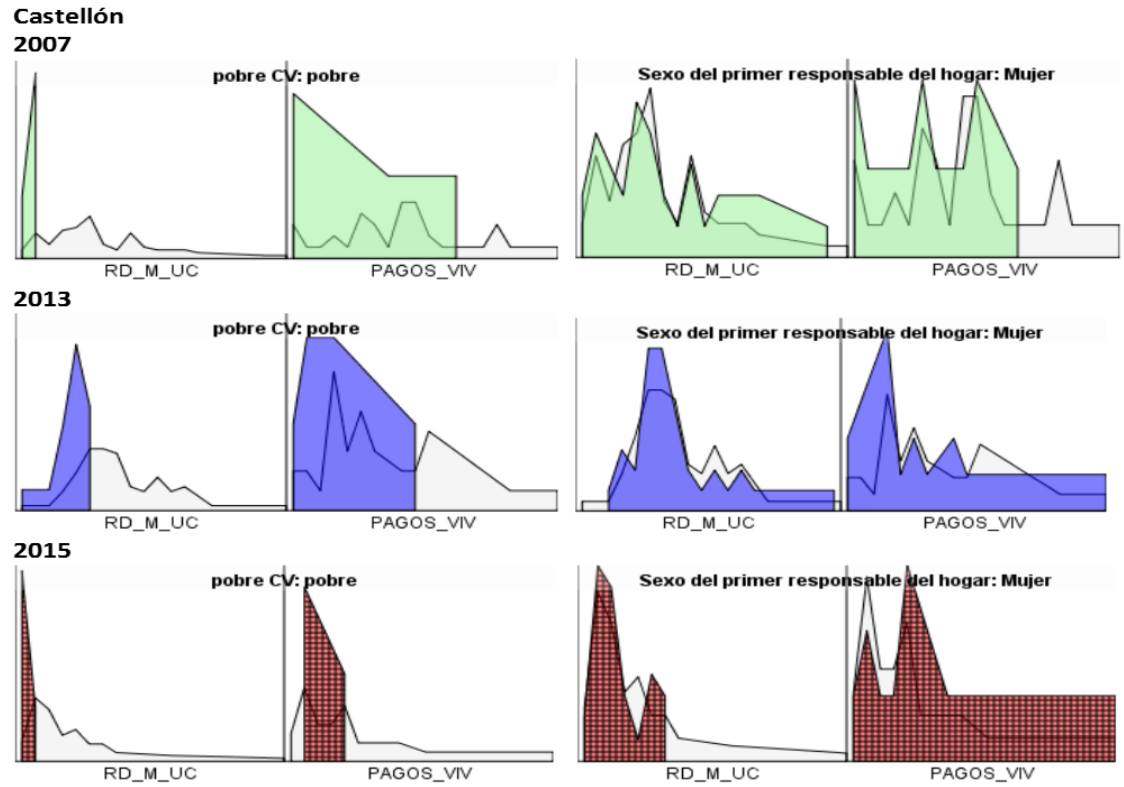
Si se distingue por provincias (y ahora solo analizando los ingresos por unidad de consumo y los pagos por vivienda), los resultados se observan en el gráfico 27. En el caso de Alicante (panel 1) se aprecia el fuerte avance de los hogares clasificados como pobres que se refleja en un importante aumento en 2015, ya superados los años más duros de la crisis, como la herencia del proceso. En cuanto a los pagos por vivienda, es también muy evidente su fuerte aumento en el grupo de hogares pobres, primero igualando la distribución de los no pobres, y (ya en 2015), superándola e incluso incorporando pagos de mayor cantidad en Alicante. Se podría decir, también, que la carga del pago por vivienda aumenta fuertemente en esta provincia (y no retrocede) al final del período.

En cuanto a la evolución de los hogares por género, la distribución en Alicante es muy similar en las distribuciones de los tres cortes temporales realizados, tanto en renta por unidad de consumo como en pagos por vivienda. Tras la crisis económica, los hogares liderados por mujeres ganan peso entre los que tienen pagos en vivienda, que han reducido en el último año.

**Gráfico 27. Panel 1**



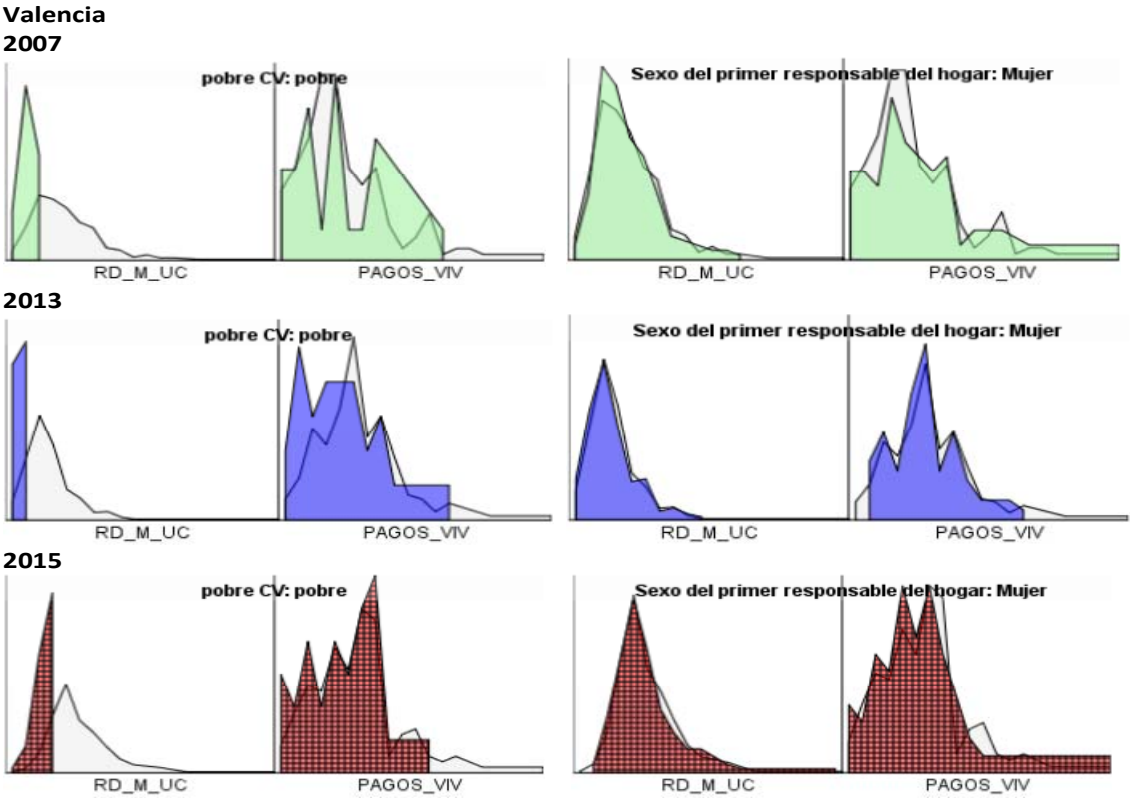

**Panel 2**




En el caso de Castellón (panel 2), los niveles de pobreza crecieron fuertemente durante la crisis (como se observa en la figura coloreada relacionada con la renta

disponible por unidad de consumo) pero volvieron a reducirse a los niveles previos, en 2015. Es el único caso de recuperación en las tres provincias. Como se observa también, en 2007, Los hogares clasificados como pobres tenían mayoritariamente pagos por vivienda hasta niveles relevantes, cantidad que aumentó durante la crisis. Sin embargo, en 2015 la proporción de hogares pobres con cargas por vivienda se ha podido reducir, concentrándose en un rango menor de severidad en el pago. En cuanto al género, la distribución en cuanto a ingresos da una pequeña diferencia positiva (2007) en los grupos liderados por mujeres, especialmente en los estratos de mayores rentas y, paralelamente muestra una proporción mayor de hogares con mujeres y pagos por vivienda, que no son los máximos[13].

**Gráfico 27(cont). Panel 3**




Tras la crisis, la distribución cambia radicalmente, con un menor número de hogares con mujeres cabeza de familia clasificados en los niveles más bajos de renta disponible por u.c, y con una mayoría de hogares femeninos con pagos por vivienda.

[13] Las distribuciones de Castellón tienen elevada volatilidad lo que es un indicador que respalda los comentarios realizados en este trabajo sobre la falta de significatividad de la muestra para esta provincia. No se puede contrastar este hecho, pero los resultados son sistemáticos y respaldan esta percepción.

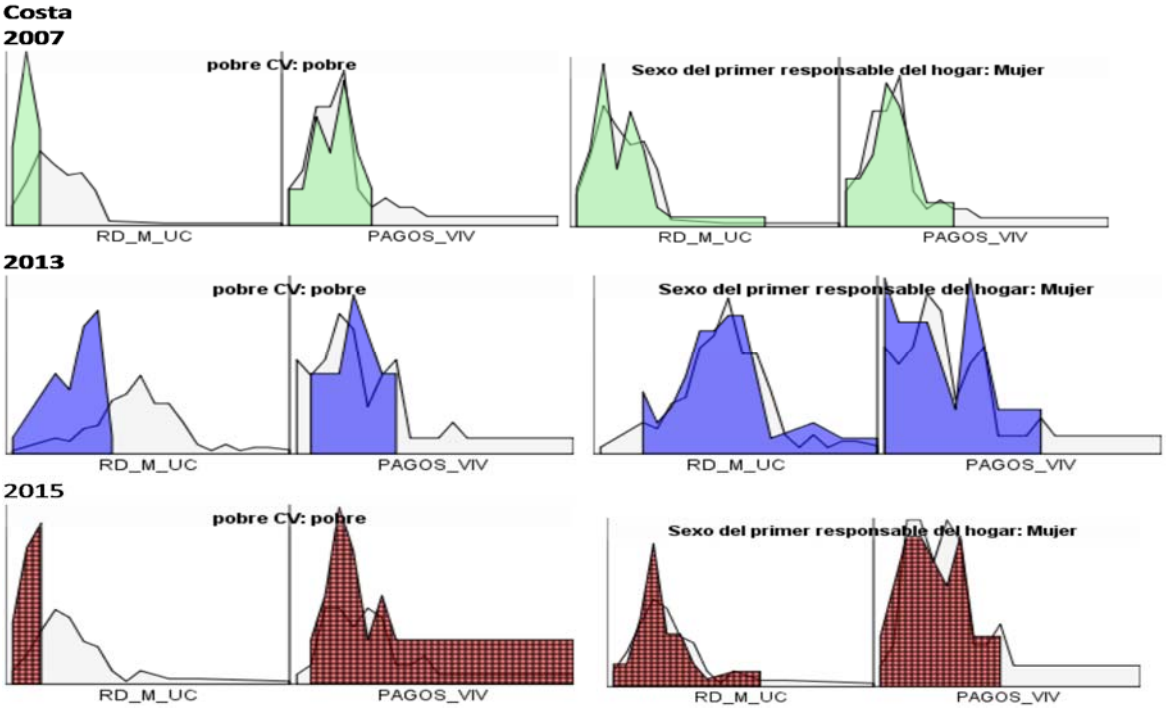
Por último, Valencia nuestra una distribución similar en 2015 a la de 2007 en cuanto a los hogares clasificados como pobres, respaldando otros resultados que indican que la crisis ha tenido un efecto pequeño en la distribución de la pobreza en esta provincia. Sin embargo, si se observan los hogares pobres con pagos por vivienda, se aprecia un aumento importante del número de ellos tras la primera crisis (aumenta la cola izquierda), una reducción en los hogares pobres con altos pagos (en 2013), y una aparente limitación en los importes máximos de estos pagos, ya en 2015. Esta evolución parece representar hogares (pobres) que han salido del mercado de vivienda y/o se han reajustado los montantes de pago por este concepto.

En cuanto a la diferencia por género, en Valencia las distribuciones de ingresos son paritarias, sin aparentes diferencias sustanciales. Esto es así en la distribución de los hogares, tanto la realizada contra la renta disponible como en pagos por viviendas. La curva de densidad recoge la desaparición de los hogares femeninos con pagos mayores en vivienda, pero solo tras la crisis, en el año 2013.

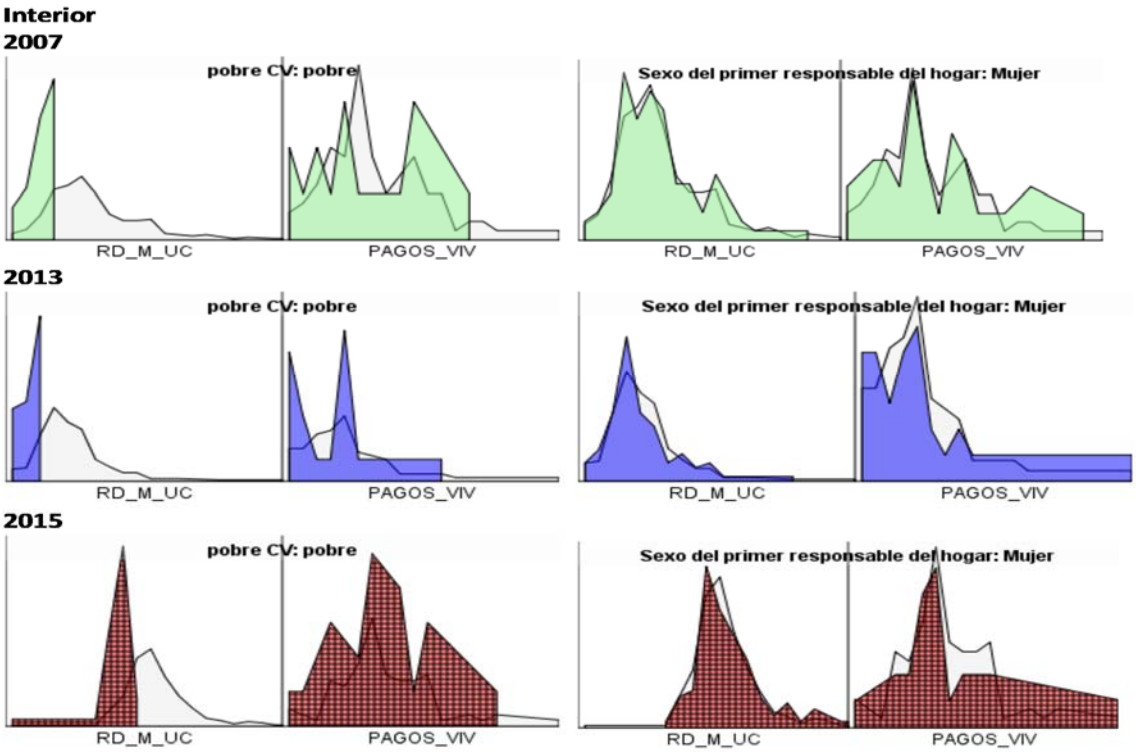
En cuanto a la distribución por áreas geográficas, el gráfico 28 recoge los tres cortes temporales por áreas. En el caso de la costa (panel 1), el impacto de la crisis se observa con un fuerte aumento de los hogares clasificados como pobres (de 2007 a 2013), a la vez que una reducción a final del período (en 2015). Esta rápida recuperación da una idea de la flexibilidad económica de esta área y de uno de los orígenes de la recuperación económica asociada a la actividad turística. Sin embargo, la distribución de los hogares con pagos a vivienda muestra un fuerte aumento de los hogares pobres con pagos de vivienda, tras la crisis. Estos hogares soportan pagos en viviendas en todos los rangos de cantidades.

En la distribución por género, los cambios han sido importantes, manteniendo una distribución similar en los hogares en cuanto a su clasificación en términos de renta. La salida de la crisis está asociada a la existencia de un límite máximo de renta en los hogares con cabeza de familia mujer, como muestra claramente el esquema de 2015, reflejando cómo estos hogares no se encuentran en los niveles de mayores ingresos. En cuanto a los pagos por vivienda, de nuevo la distribución es similar, con el techo de pagos en los hogares liderados por mujeres que antes se ha comentado, en este caso, en los tres cortes temporales.

**Gráfico 28.**
**Panel 1. Costa**




**Panel 2. Interior**




En el interior, la evolución es muy distinta. La situación de partida es la existencia de un segmento de hogares pobres concentrados en la cola izquierda de la distribución pero con una concentración de pagos por vivienda amplia en la cola derecha (es decir, con pagos mayores). El efecto de la crisis ha sido reducir el número de hogares

clasificados como pobres y concentrarlos en los niveles mínimos de renta (posiblemente por procesos migratorios), con una también reducción en la distribución de aquellos que tienen pagos por vivienda. El año 2015 muestra un cambio en la distribución, con un aumento de los hogares pobres en los niveles inferiores y medios de renta disponible por U.C., y un aumento sustancial de aquellos que tienen pagos por vivienda.

Este cambio puede interpretarse como un proceso en el que un mayor número de hogares pobres incrementa los ingresos (encuentra empleo) y paga su vivienda (por que ha entrado en el mercado) a cualquier nivel de pago. En cualquier caso, el resultado es una mayor obligación por vivienda en un mayor número de hogares pobres.

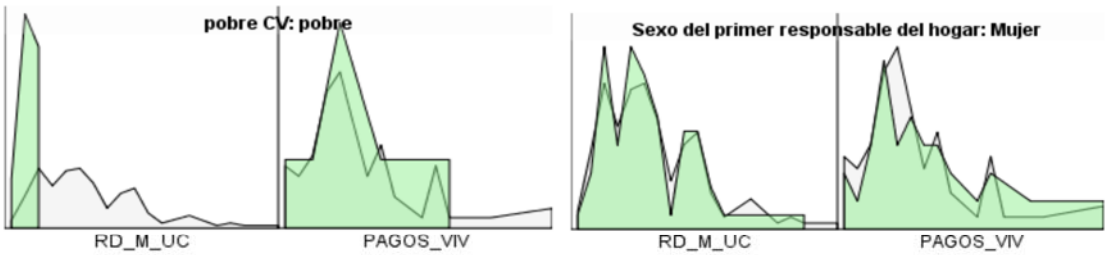
La distribución por género de los hogares no presenta sustanciales diferencias en el interior de la Comunitat Valenciana. En todos los períodos, la distribución por niveles de renta es similar y los hogares liderados por mujeres tienen una mayor presencia en los pagos mayores por vivienda.

Las áreas metropolitanas (panel 3 de gráfico 28) muestran una reducción progresiva del total de pobres dentro de la distribución desde 2013. El cambio más importante en la crisis se centra en la distribución de ingresos de los no pobres, que ha pasado de tener una cola derecha con niveles elevados de concentración de los hogares en tramos más largos de renta, a agruparse en niveles de renta cercanos a los de los hogares pobres. Este proceso claramente refleja un cambio (negativo) en la distribución de la renta que afecta principalmente a los hogares no pobres. La mejoría recupera un poco la distribución en 2015 volviendo al modelo anterior, pero sin alcanzar los niveles mayores de renta. Un segundo cambio importante de la distribución durante la crisis y posteriormente se produce en los hogares pobres con pagos por vivienda. Éstos experimentan una fuerte contracción tras la crisis, reflejo posible del volumen de hogares que pierden las viviendas (en un proceso similar al ocurrido en el interior) y/o que pasan a menores pagos por razón de la misma.

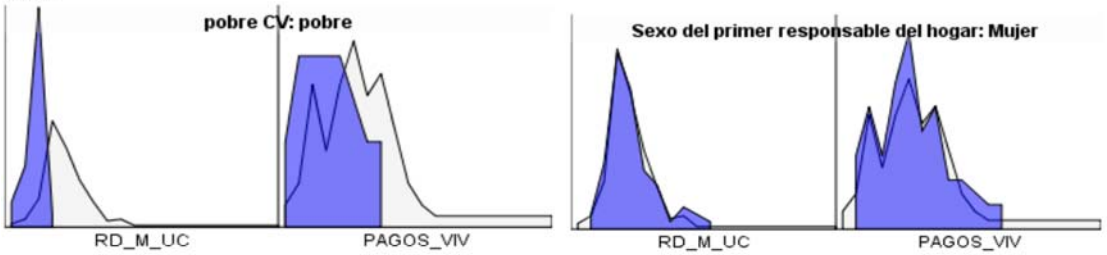
## Gráfico 28 (cont). Panel 3. Áreas metropolitanas

**Área metropolitana**

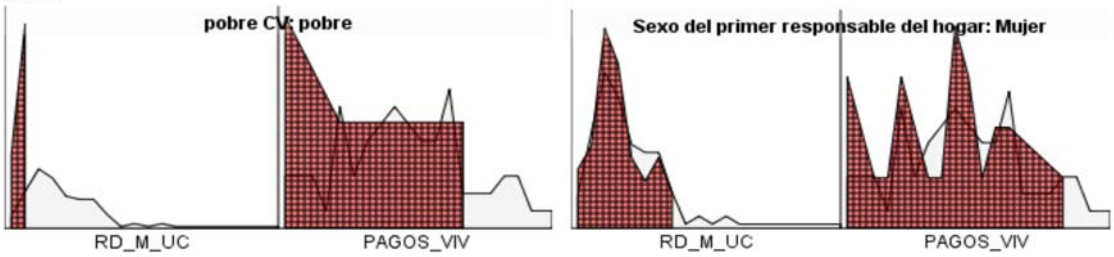
**2007**




**2013**



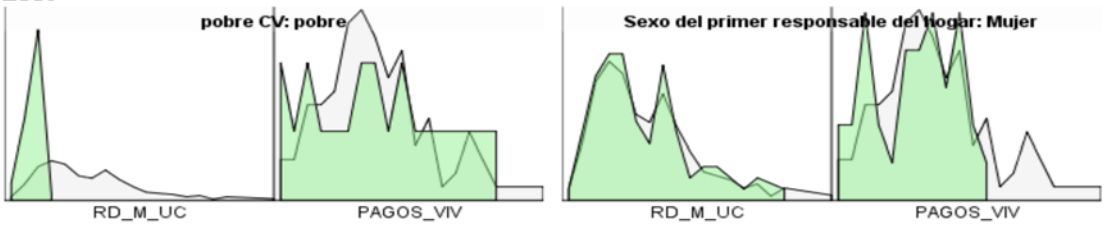

**2015**



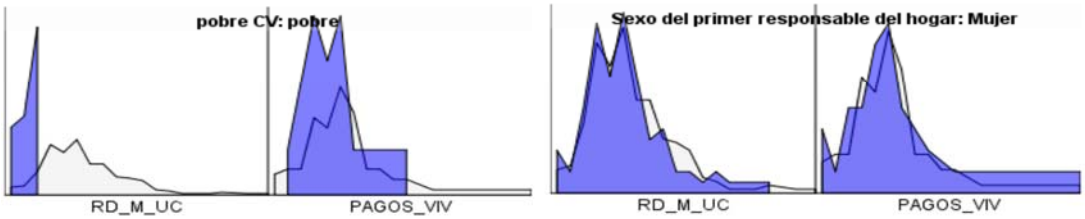

## Panel 4. Capitales

**Capital**

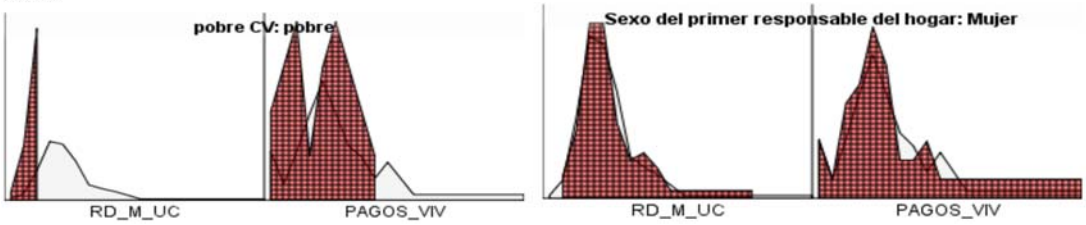
**2007**




**2013**




**2015**



En 2015, la distribución ha cambiado en los primeros tramos, sugiriendo que un mayor número de hogares pobres disfrutan de más viviendas que antes libres de pago o con pago reducido.

En cuanto a las distribuciones por género, de nuevo se observa similar distribución entre hogares con hombres y mujeres en el primer corte temporal. Existe un límite máximo de renta disponible en el caso de los hogares femeninos, techo que se reduce fuertemente tras la crisis (en 2013) de forma similar al de los hogares masculinos, pero que se asienta en niveles inferiores sin recuperación de los niveles mayores de ingresos, en 2015, mostrando una estructura de hogares donde aquellos liderados por mujeres desaparecen en los niveles mayores de renta disponible. Su efecto se refleja en la distribución de hogares con pagos por vivienda, donde los femeninos tienen un techo de pago muy identificado, en la crisis y posteriormente.

Por último, las capitales reflejan menos cambios en la distribución de los hogares pobres, que se concentran en los niveles mayores de renta dentro de su categoría en los años 2007 y 2015. En este caso, el cambio más drástico se observa en la distribución por pagos de vivienda. En el momento inicial, la distribución abarcaba casi todo el rango de pagos. En 2013 se había reducido sustancialmente y en 2015 aparecen una proporción elevada de hogares con pago mínimo, haciendo referencia a una concentración de hogares pobres en viviendas sin coste (o con coste bajo), por un lado, y otra concentración (dos distribuciones) de hogares pobres con pagos mayores, posiblemente alquileres a precios de mercado de hogares que podrían proceder de la propiedad (que serían hogares pagando cifras mayores en los años previos).

La distribución por género es también similar, con una ausencia de hogares femeninos en la cola de mayor renta de la distribución, y con la 'aparición' de los hogares liderados por mujeres en los pagos de vivienda de mayor importe tras la crisis (no existían antes de la crisis), sin mejoría en 2015. Estos perfiles parecen sugerir que en las capitales, un efecto de la crisis ha sido el aumento de los hogares femeninos cubriendo gastos en vivienda.

- **A modo de resumen**

El análisis exploratorio de las distribuciones de los hogares en relación con la renta disponible y pobreza, y el género, indican, por un lado, que los hogares pobres experimentaron un aumento muy relevante durante la crisis pero, aparentemente, se volvieron a reducir tras ella en 2015, siendo estos resultados consistentes con un aumento del número de hogares con pago en vivienda, indicando, así, que uno de los resultados de la crisis ha sido la mayor exposición de los hogares pobres a los pagos en vivienda y un aumento de la cola de pagos inferiores de viviendas.

Tras los duros años de crisis, esta distribución sugiere que los hogares han podido pasar de no tener pagos a tenerlos (es decir, soportar mayores pagos a pesar de ser pobres) o de ocupar viviendas gratuitamente tras, posiblemente, la pérdida de las viviendas previas. En cuanto al género, los datos agregados muestran distribuciones muy similares entre los grupos de hogares sin diferencias sustanciales.

Por provincias, el aumento de los hogares pobres tras la crisis es un proceso que ocurre en Alicante y Castellón, pero no en Valencia (observando solo 2007 y 2013), aumento que se recupera con una reducción sustancial en 2015 en Castellón y Valencia, pero no en Alicante. Los hogares pobres con pagos en vivienda aumentan en todas las distribuciones si se comparan con los que no son pobres, adaptándose a la distribución de éstos últimos. En el último año, se percibe un aumento de los hogares a coste bajo de viviendas, que sugiere que, posiblemente, han conseguido una vivienda sin coste, más en Castellón y Valencia que en Alicante. También aparece, en el último año, una cola de pagos mayores por vivienda realizados por los hogares pobres en Alicante que no se da en Valencia ni en Castellón. En ésta última provincia, los hogares pobres con pago por vivienda se han reducido sustancialmente en 2015. La distribución por el género del cabeza de familia es muy similar. El efecto de la crisis en Alicante se refleja en una desaparición de los hogares femeninos a niveles menores de ingresos, mientras que en Castellón y Valencia han aumentado; y que los hogares femeninos han tomado pagos por vivienda mayores en Castellón y Valencia, con un aparente techo en los pagos en Alicante.

En cuanto a las áreas, el mayor impacto que se muestran en las distribuciones es el aumento de hogares pobres en la costa tras la crisis (2013) con un impacto menor en el resto de las áreas. Posteriormente (ya en 2015) los pobres se ‘quedan’ concentrados en el

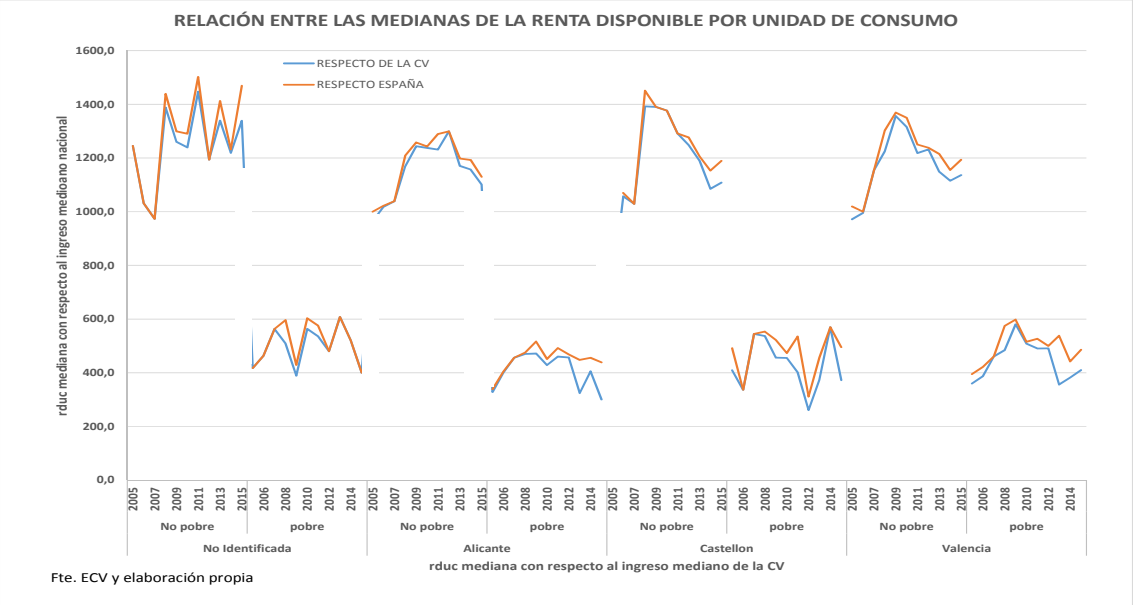
interior. Áreas metropolitanas y capitales reducen la distribución de hogares pobres. En cuanto a los pagos por vivienda, en todas las áreas salvo en las capitales, han aumentado los hogares pobres con cargas por vivienda, en muchos casos creciendo los montantes de pagos y el número de hogares asociados a ellos (en las costas, interior y áreas metropolitanas). Los hogares pobres en las capitales y en sus áreas metropolitanas se agrupan en la cola izquierda, con viviendas gratuitas o a bajo precio. Este resultado sugiere una cierta escasez de viviendas a coste menor en las costas y en el interior.

## III.2 Pobreza relativa con la media española: distribución geográfica en la Comunitat Valenciana

En este apartado se muestran los resultados de la estimación de los indicadores de pobreza teniendo como referencia la media del Estado. La línea de pobreza es calculada siguiendo la metodología, de forma que equivale al 60% de la renta disponible mediana por unidad de consumo en cada año, pero ahora tomando como referencia la RD mediana por UC de España y la de la Comunitat Valenciana, con el fin de estimar el número de hogares pobres en cada caso y mostrar las diferencias existentes dependiendo de la referencia que se tome para el análisis.

Como nota inicial, hay que decir que tomar una referencia u otra tiene efectos en el número de hogares pobres en dos provincias, Alicante y parte en Valencia, dado que los ingresos medianos por unidad de consumo calculados con referencia a la mediana de España y la de la CV difieren poco en los hogares no pobres y bastante más, especialmente en los últimos años, en las dos provincias mencionadas. Esta comparación se muestra en el gráfico 29, que sirve de referencia de la evolución de la pobreza relativa en ambos ámbitos.

**Gráfico 29**




Fte. ECV y elaboración propia

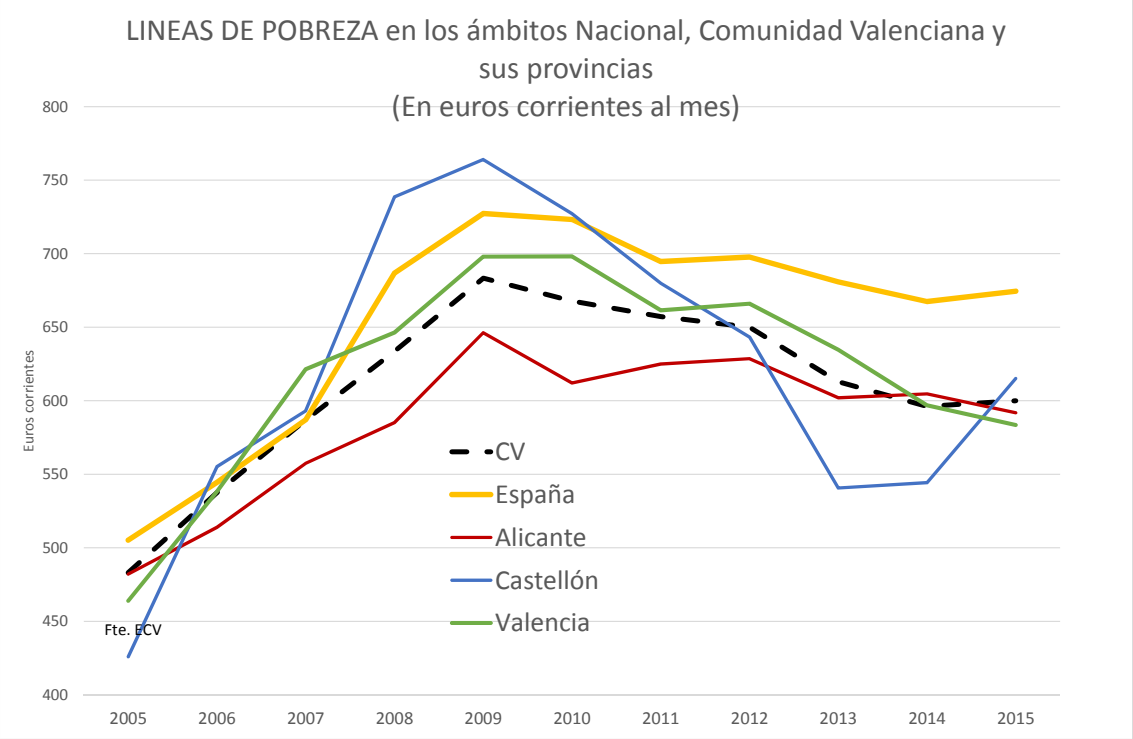
Estas diferencias, aunque pequeñas, generan una clasificación diferencial de alrededor del 4% más de hogares que son pobres con referencia al total nacional, pero no pobres con referencia al total de la CV, en Alicante. Nótese las diferencias entre las rentas disponibles medianas de ambos grupos de hogares. Los no pobres tienen, en media, una renta de casi 2,5 veces más que los segundo, y las rentas han tenido una evolución similar.

El gráfico 30 muestra las líneas de pobreza nacional, de la Comunitat Valenciana y las de cada provincia. En el conjunto español, la línea de pobreza superó los 720 euros por mes en los años 2009 y 2010, cuando en la CV era de 670 euros (el 93% del nacional). A este máximo se llega tras un período con aumento generalizado de los ingresos que determinan la línea de pobreza en los años de expansión, una fase de estancamiento hasta 2012 y una drástica corrección desde 2013 que, en el caso nacional, reduce la línea de pobreza a los 667.5 euros (2014) pero en el de la Comunitat Valenciana y sus provincias lo hunde hasta los 600 euros/mes, en una cifra estancada que parece ajena a la recuperación que el conjunto de España experimenta desde 2015. La correspondiente línea de pobreza provincial (el 60% de los ingresos medianos en cada una de ellas) sería sistemáticamente inferior al nacional, con Alicante en la peor posición (por debajo de la nacional y de la Comunitat Valenciana), Valencia por encima de la media de la CV pero por debajo sistemáticamente de la nacional y con Castellón que ha experimentado una fuerte contracción, siendo mayor que la media nacional hasta 2010, y menor que ambas en 2013. En todos los casos, los años de expansión económica hasta 2009 (es decir, hasta el inicio de la aplicación de la política de austeridad) han sido testigos de un aumento muy rápido de los niveles de ingresos que marcan la línea de pobreza (lo que es un indicador de mejora económica importante), que pasaron de una media de los 500 euros/mes en 2005[14] a 700 euros/mes en 2008 (650 en Alicante).

La contracción en la línea de pobreza que se produce a partir de 2009, es suave y se acelera desde 2012. El proceso de corrección es más importante en la CV que en el contexto nacional y la mediana cae más rápidamente en Valencia y Castellón que en Alicante. Por su parte, se puede ver como la 'línea de pobreza de Alicante' refleja una situación de menores recursos en los hogares pobres y una consecuente mayor propensión a la pobreza en la población de esta provincia, sugiriendo una mayor severidad de las situaciones de pobreza en esta provincia con respecto a la región valenciana, y en conjunto con respecto a la pobreza en España. Especial mención requiere la evolución en Castellón, con una drástica corrección negativa en 2013, reflejo de un efecto diferencial de las medidas de ajuste, que reduce sus ingresos medianos por debajo de los 550 euros por mes, el menor de toda la región.

[14] Aunque se utiliza para razonar los datos correspondientes a los años de la encuesta, la información de los ingresos se corresponde con los del año anterior, como queda patente en la metodología de la ECV. Sin embargo, estos análisis tratan de no distorsionar la comprensión del lector, por lo que no cambiamos los años de referencia que aparecen en los gráficos. No obstante, cuando aquí se dice que la media de 500 euros corresponde a 2005, en realidad es la media de 2004, según la ECV.

**Gráfico 30**[15]

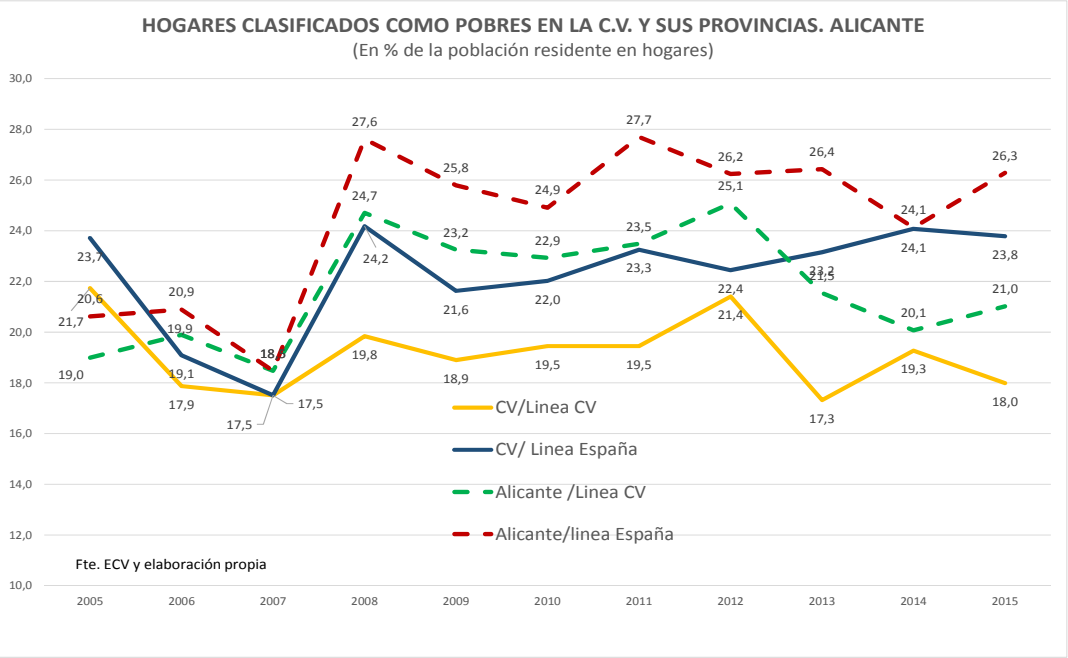



Utilizando la línea de pobreza, se distribuye la población entre pobres y no pobres. Se calcula el número de hogares pobres en Alicante utilizando tanto la línea nacional como la de la Comunitat Valenciana, para mostrar las diferencias. Nótese que, como la línea de pobreza (LP) nacional implica niveles mayores de ingresos, el número de hogares pobres en Alicante será mayor si usa como referencia la línea de pobreza nacional que si se utiliza la línea de pobreza de la CV.

El gráfico 31[16] muestra la proporción de los hogares que se clasifican como pobres en los citados ámbitos.

[15] Este gráfico es complementario al gráfico 19 donde se representaban las líneas de pobreza sin el total nacional.
[16] Este gráfico se corresponde con el gráfico 21 del documento anterior, y aquí se han añadido los cálculos pareados para observar las diferencias.

## Gráfico 31
## Panel (a). Alicante




## Panel (b). Castellón

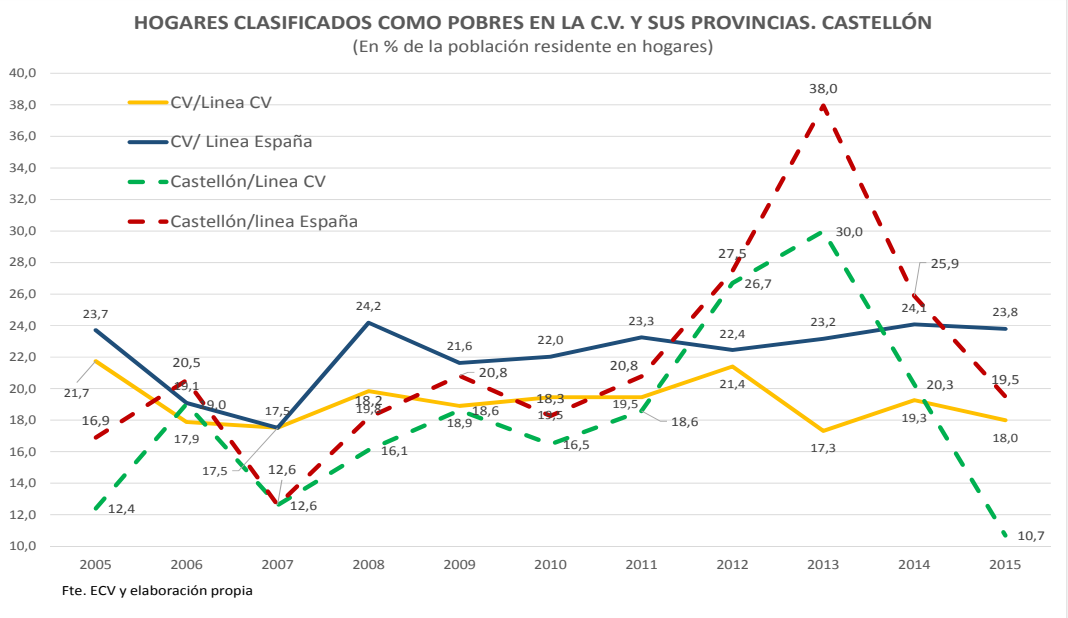
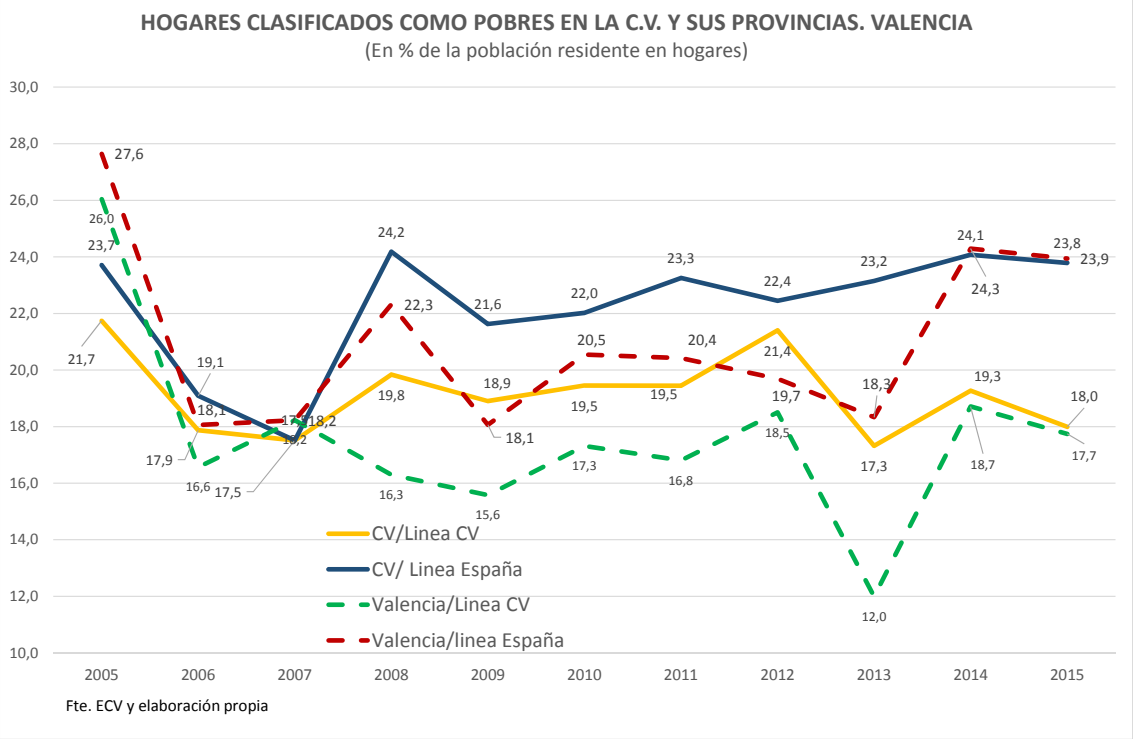


**Gráfico 31 (cont)**
**Panel (c). Valencia**




Tomando como referencia la RD de la Comunitat Valenciana en su conjunto (línea negra), la proporción de hogares pobres oscila alrededor de una tasa del 19.5%, con un marcado pico del 21.4% en 2012 y una aparente estabilización alrededor del 18% de los hogares desde 2013. Sin embargo, si se toma como referencia la mediana de la renta nacional, la proporción de hogares pobres crece hasta un 22% de media, cuatro puntos porcentuales más. Esta fuerte alza significa que existen una proporción elevada de hogares con rentas bajas en la CV muy cercanas al umbral de pobreza, pero que no llegan a ser consideradas como pobres. Esta población es la que más se ve afectada por cualquier cambio en las condiciones económicas de manera que podrían entrar en la pobreza súbitamente si las condiciones económicas empeoran, explicando los cambios tan radicales que experimentan los umbrales de pobreza vistos. Esta es una prueba más del fenómeno que se ponía de manifiesto al mostrar las distribuciones de la renta (funciones de densidad).

Es destacable el aumento que se produce en la proporción de pobres de la CV evaluado con la renta nacional (hasta el 23.8% del total de hogares). Este mayor número de hogares pobres es una muestra más del proceso de divergencia en la evolución de la renta en el ámbito valenciano frente a la media del Estado, en que la renta disponible crece con mayor intensidad mientras este proceso en el contexto nacional pero NO en el

de la Comunitat Valenciana, lo que provoca una aceleración en el número de hogares pobres en esta región y, por tanto, un aumento diferencial de la tasa de pobreza.

Para Alicante, si se toma como referencia la LP nacional, el número de hogares pobres supera, en media, el 24% del total, con picos desde los primeros años de la Crisis Financiera Global del 27.6%. Los años en que se suceden los picos de pobreza son 2008 y 2011 (más del 27.5% del total de hogares siendo clasificados como pobres), y, a pesar de la mejoría económica, la tasa de pobreza no ha tendido a revertir en el último año analizado si no al contrario, la proporción de pobres en Alicante volvía a crecer hasta sumar el 26.3% del total de hogares. Si se toma como referencia la LP de la Comunitat Valenciana, la situación de Alicante refleja similar perfil, con una proporción de hogares pobres alrededor del 24% (ahora medidos con la renta mediana valenciana, que es inferior a la nacional) y un repunte de la pobreza a final del período. Ambos indicadores muestran que, tras la crisis, hay un mayor número de hogares pobres que el total previo en Alicante a pesar del aumento de renta nominal, y la tasa de pobreza crece en clara evolución divergente con la experimentada en el total nacional y la media de la Comunitat Valenciana. Estas cifras reflejan la mayor incidencia de la pobreza en Alicante que en el resto de los territorios valencianos.

Castellón es un caso especial donde el impacto de la crisis económica ha generado una ruptura en su modelo de distribución de renta[17]. A lo largo de todo el período hasta 2012, la proporción de hogares pobres dentro de su población era inferior a la media de la CV oscilando alrededor del 18.5% del total de hogares, cifra similar aunque se utilicen las dos mediciones de referencia, con una diferencia entre ambas pequeña del 2%. A partir de 2012, la tasa de hogares pobres aumenta súbitamente hasta un 30% de la población en hogares (con la referencia de la renta de la CV) o un 38% (con referencia de España), en 2013. Durante los últimos dos años de la muestra se reduce esta proporción, pero se mantiene una diferencia entre las dos mediciones del 8%, indicando que la población, en su conjunto, ha visto reducir la renta y se han distribuido en niveles de ingresos sustancialmente menores y cercanos al umbral de pobreza. Esta es una muestra distinta a la de Alicante de empobrecimiento, donde la población ha perdido renta súbitamente

[17] Para esta provincia, los resultados deben ser tomados con precaución, ya que, como se indicó, las observaciones de la ECV pueden ser menos representativas, especialmente en los últimos años, generando los cambios tan radicales que se observan en los datos. Este es un ejemplo, aunque no se cuenta con suficiente información para afirmar si las observaciones con las que cuenta la Encuesta pueden ser tomadas, o no, como significativas.

como resultado del shock económico negativo. Coincide con el caso de Alicante en el hecho de la divergencia en la renta con el conjunto del Estado, con el que pierde posiciones.

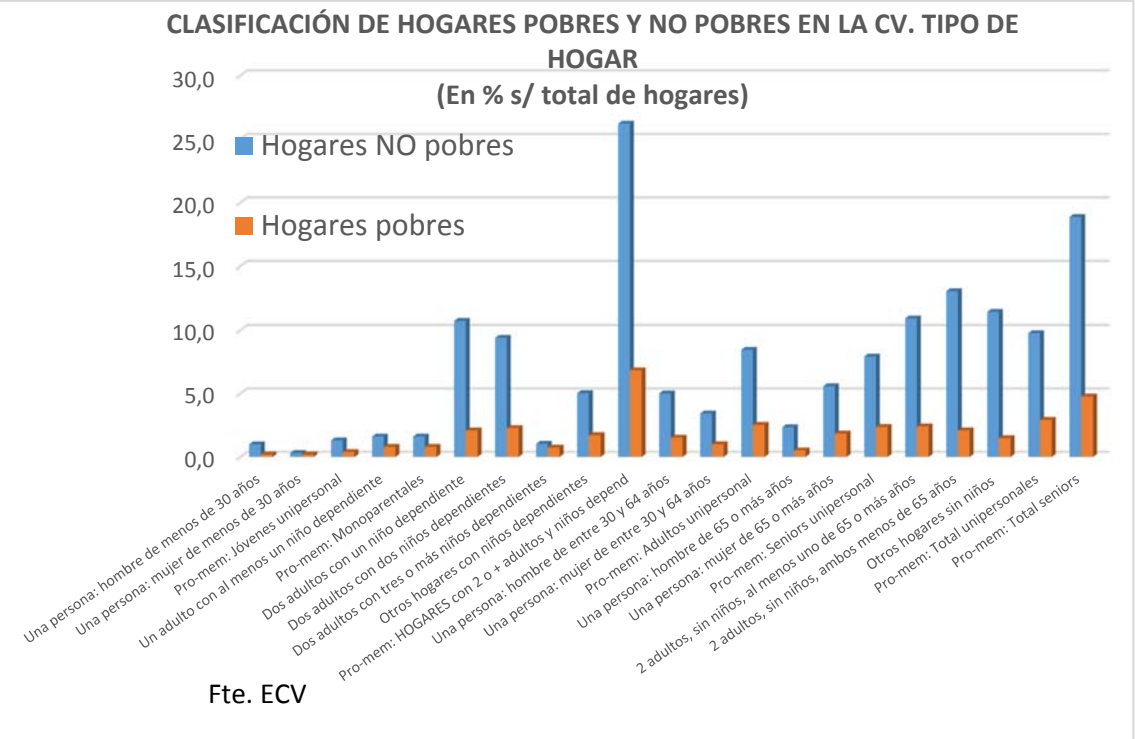
Por último, la provincia de Valencia muestra una posición más inalterada, donde la media de hogares bajo el umbral de pobreza oscila alrededor del 18% (con la referencia de la CV) y del 21% (con la referencia nacional), de manera muy estable durante todo el período. En los dos últimos años, la proporción de hogares pobres medidos con la media de renta nacional alcanza un 24%, alejándose alrededor de un 4% de la cifra obtenida si se referencia a la renta de la CV, lo que es el resultado del aumento diferencial de los ingresos medios en España frente a la CV, como ya se ha explicado anteriormente. En esta provincia, por tanto, también se identifica un proceso de divergencia de las rentas frente al contexto nacional.

## IV.- Características de los potenciales demandantes de vivienda pública: características de los hogares pobres según la ECV

En este apartado se han analizado solamente los datos de los hogares clasificados como pobres. Se identifican las características de los hogares (en términos del tipo de hogar y número de miembros). Su relación con la vivienda (tanto en pagos como en características y calidad) y sus particularidades referentes a ingresos específicos (si reciben ayudas o no) y a los problemas de pagos que declaran en la ECV, se abordan en el documento siguiente mediante un ejercicio de modelización.

- **Tipo de hogar**

**Gráfico 32**



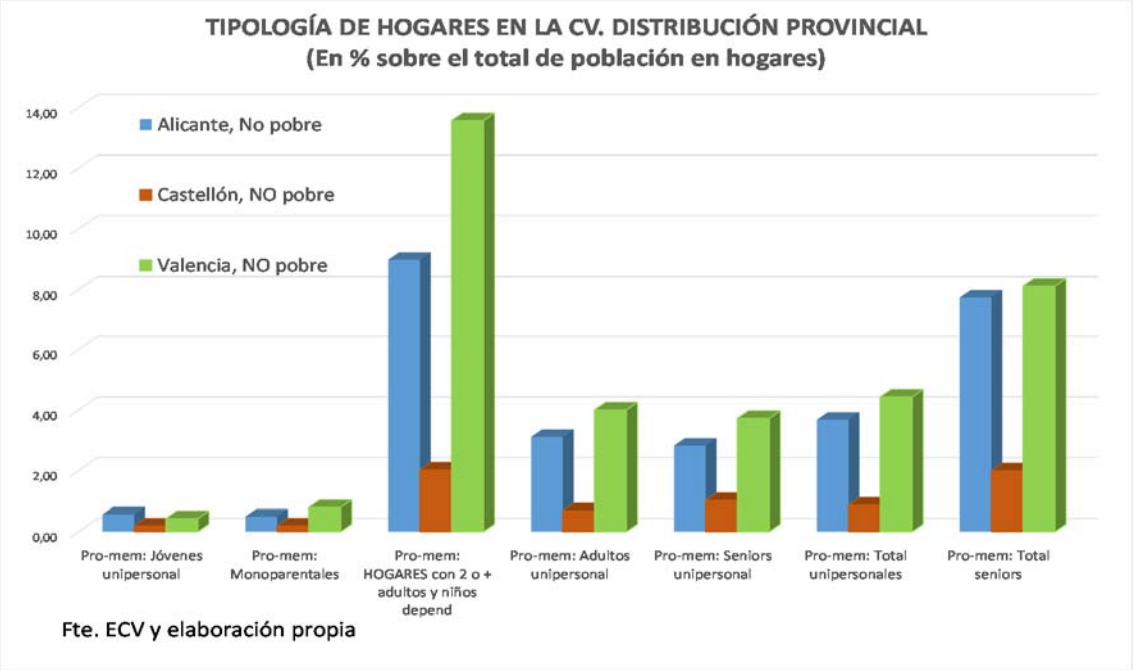

Fte. ECV

En la distribución de hogares por línea de pobreza y por tipología (gráfico 32[18]), aparecen con nitidez tres grupos con mayor relevancia. El primero es el conjunto de hogares con dos adultos o más y niños dependientes (especialmente con uno y dos niños, y hogares de otro tipo –no se especifica el número de adultos), que suponen un 6.8% del total de población en hogares valencianos y un 36.1% de los pobres.

[18] En este gráfico se han agrupado las categorías de hogares para facilitar el análisis. Todos los apartados que contengan 'pro-memoria' son la suma de los sub-apartados de hogares con similar característica.

El segundo grupo son los hogares senior (donde alguno de sus miembros tiene más de 65 años) a partes iguales entre los hogares unipersonales y los de dos adultos (que son el 4.8% del total de hogares valencianos y el 25.2% del total de hogares pobres). Los hogares unipersonales serían el tercer grupo (el 2.9% de la población en hogares y el 15.4% de la población pobre). Básicamente, los hogares unipersonales están formados por personas adultas que viven solas (hombres el 1.5% y mujeres el 1% del total de población, lo que supone el 8% y el 5.3% respectivamente del total de pobres). En este grupo, los jóvenes (menores de 30 años) viviendo solos son una proporción marginal principalmente formada por mujeres (el 0.2% del total de población, y un 1% de los pobres).

**Gráfico 33**

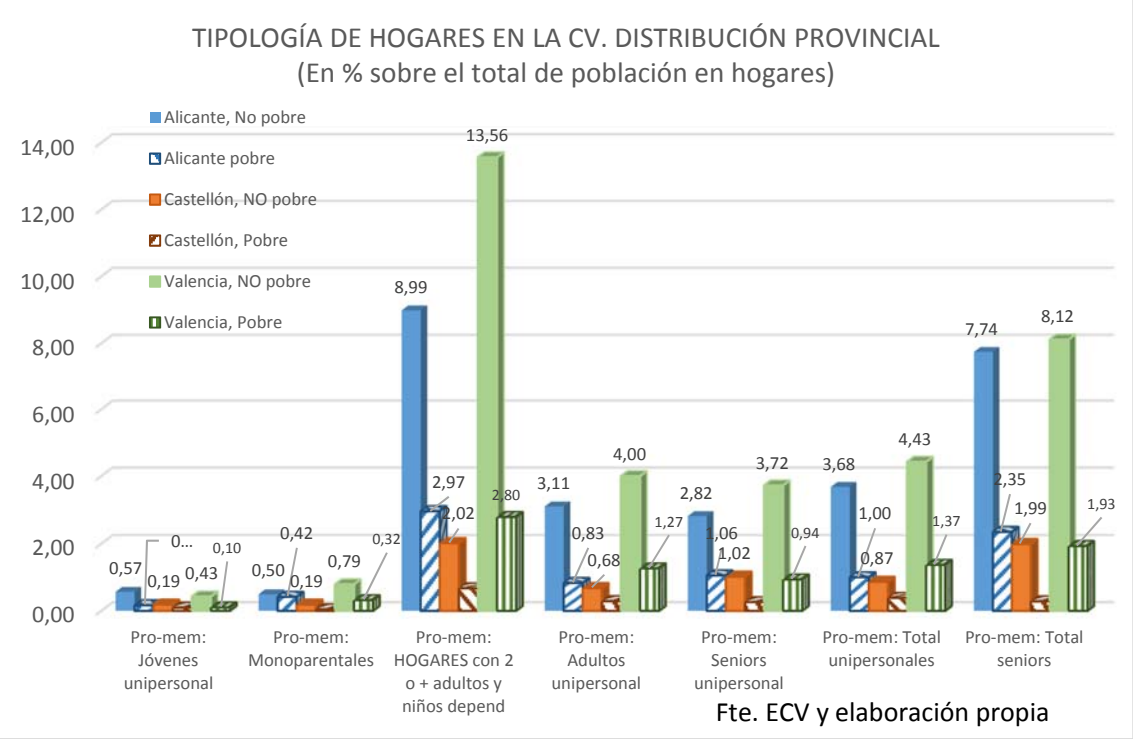



Si se analiza esta distribución por provincias, se observa cómo los hogares se distribuyen proporcionalmente a la población, de manera que en casi todas las categorías, los hogares más pobres se encuentran en Valencia, seguido de Alicante y Castellón (gráfico 33). Hay excepciones a esta regla: Los hogares senior se distribuyen por mitades en Alicante y Valencia, con un 10% en cada uno de ellos y los hogares unipersonales jóvenes se encuentran en mayor proporción en Alicante.

Al distinguir entre pobres y no pobres, el gráfico 34 representa el reparto del total de estos hogares entre provincias. Las distancias ahora parecen menores en la distribución geográfica de los hogares pobres: (a) la proporción de hogares con 2 o más

adultos y niños dependientes que son pobres es muy similar en Valencia y Alicante, con un 2.8%-2.9% respectivamente del total de hogares de la CV, al igual que (b) la distribución de los hogares unipersonales senior que son pobres (0.94%-1% respectivamente). Sin embargo, (c) hay un número total mayor de hogares senior pobres en Alicante (2.35% frente al 1.93% en Valencia) y un (d) número menor de unipersonales (1% en Alicante y 1.37% en Valencia).

**Gráfico 34**



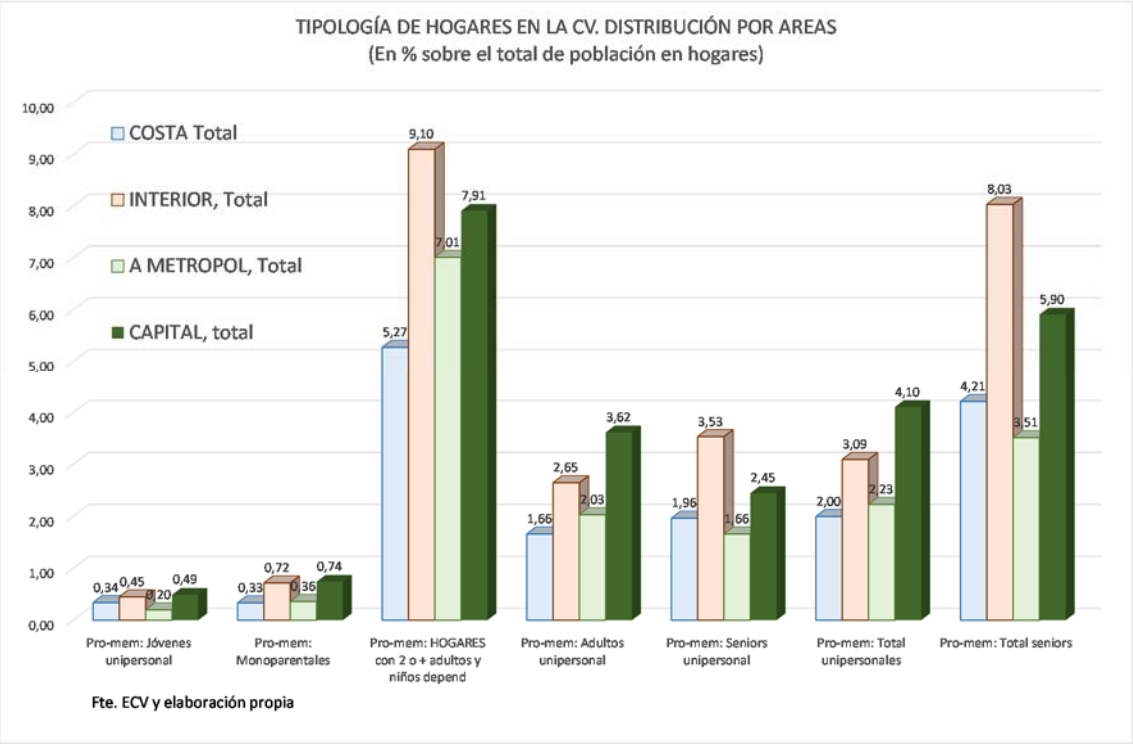

Hay un (e) mayor número de hogares monoparentales en Alicante frente a Valencia (el 0.42% del total de población en hogares frente al 0.32%), al igual que (f) un mayor número de hogares jóvenes unipersonales (0.17% frente al 0.1% respectivamente entre Alicante y Valencia). En Castellón, la proporción es menor en todos los casos, pero destaca la relevancia de los hogares unipersonales –seniors y de los adultos unipersonales, además de los hogares con 2 o + adultos y niños.

Estas seis diferencias son consistentes con el reparto de pobreza entre provincias visto en los primeros apartados de este documento.

Si el reparto se realiza por áreas, el resultado es el que aparece en el gráfico 35. Según esta distribución, la mayor parte de los hogares con dos o + adultos y niños dependientes, y los hogares seniors, se localizan en el interior, en primer lugar, y en las

capitales, en segundo. En estos dos ámbitos es donde se encuentra la mayor concentración de ambos grupos. Con una dimensión menor, pero también con similar distribución, se localizan jóvenes unipersonales y los hogares monoparentales: en el interior y en las capitales.

**Gráfico 35**

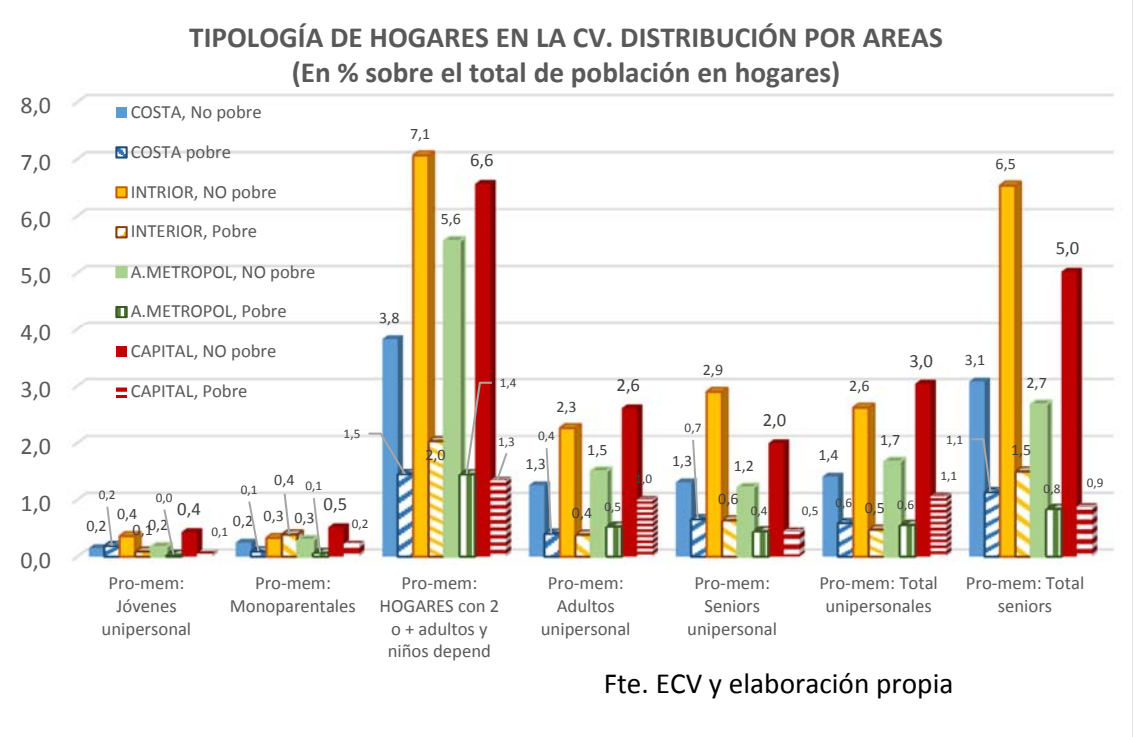



Si se analiza con detalle los hogares senior, la mayoría de aquellos que viven solos se encuentran en el interior (un 3.5% del total de población en hogares). Esta distribución es acorde con el sistema de ciudades en la CV de mediana dimensión y repartidas por el interior del territorio. Contra lo esperado, los seniors se localizan en menor medida en la costa. Este resultado es posiblemente debido a que la ECV no pregunta a los residentes extranjeros y su representatividad no es significativa en la encuesta, aunque no es posible conocer este hecho. El reparto entre pobres y no pobres en cada categoría se observa en el gráfico 36.

La mayor concentración de pobreza se produce, como ya se ha dicho, en los hogares con niños y dos o más adultos, y en los hogares senior, especialmente en los unipersonales. En el primer caso, hay una concentración importante (la mayor, con un 2% de la población que vive en hogares en la CV) en las zonas del interior. Y un reparto equivalente en la costa, en las áreas metropolitanas y en las capitales, de entre un 1.3 y

un 1.5% del total de población en hogares. En total de seniors (unipersonales o parejas con más de 65 años), los hogares pobres se concentran, también, en el interior (1.5% del total), y en la costa (1.1% del total son pobres, y un 3.1% son no pobres), y a más distancia en las capitales y áreas metropolitanas. Los seniors solos se reparten en proporciones iguales en la costa y en el interior (0.6%-0.7% de la población), y en menor medida en las capitales.

**Gráfico 36**




Los hogares unipersonales se concentran en las capitales (1.1% de población), aunque no los seniors sino los adultos. De esta distribución llama la atención dos últimas cuestiones: La primera es que los hogares monoparentales fundamentalmente se encuentran en el interior, son más el número de ellos pobres que no pobres (es una de las dos únicas categorías en la que ocurre esto), suponen el 0.4% de la población y tienen hijos a su cargo. La segunda diferencia aparece en los hogares jóvenes unipersonales. La tasa de pobreza entre ellos es dispar, siendo muy pequeña en las capitales, áreas metropolitanas e interior, pero muy elevada en la costa (es la segunda categoría en que hay más hogares pobres –jóvenes— que no pobres).

- **A modo de conclusión**

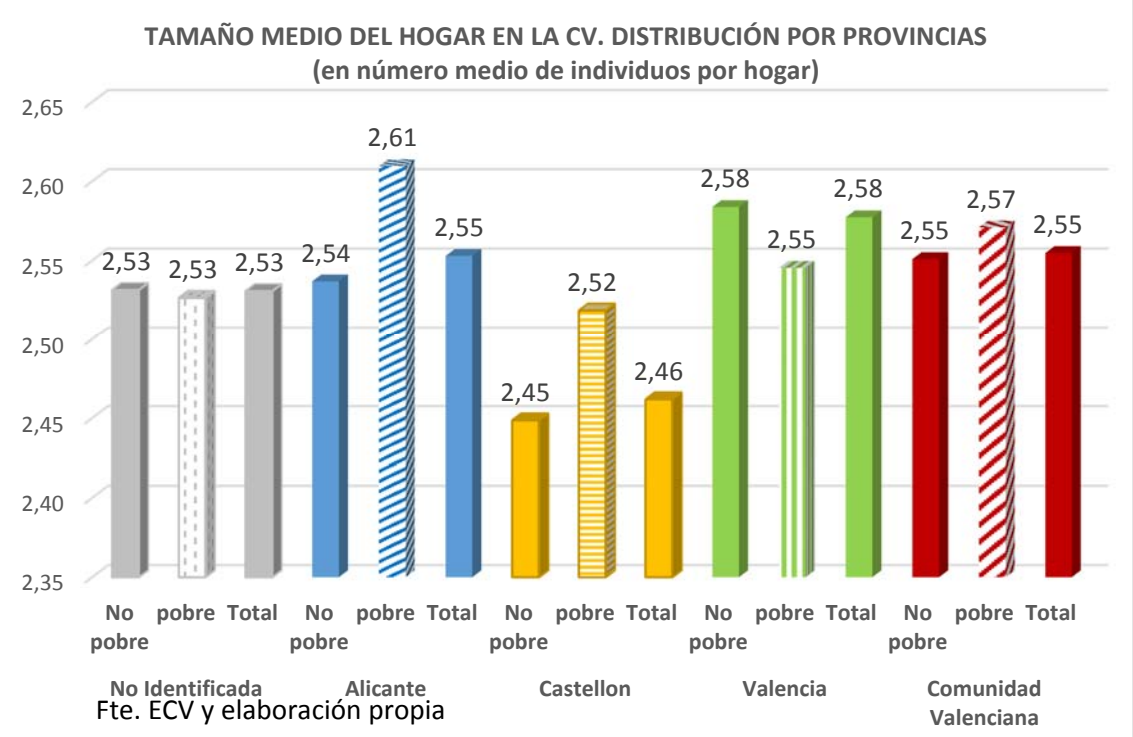
En resumen, la distribución geográfica de los hogares pobres es dispar si se atiende al tipo de hogar, siendo casi igual entre Alicante y Valencia en los hogares con niños y dos o más adultos (la categoría donde se cuantifican más ciudadanos), en los senior unipersonales y en los jóvenes unipersonales. La concentración es mayor en Alicante en los hogares monoparentales y en los seniors, y es mayor en Valencia en los adultos unipersonales y en el total de unipersonales y seniors. Esta distribución determina las medidas de política a aplicar de forma específica en las distintas provincias. Por áreas, el primer grupo (hogares con niños y dos o más adultos) se concentran con mayor intensidad en el interior de las provincias, al igual que los hogares senior, pero los unipersonales se concentran en las capitales. Llama la atención cómo la tasa de pobreza es mayor que la de no pobreza en los hogares jóvenes unipersonales que viven en la costa, y la de los hogares monoparentales que viven en el interior.

- **Tamaño del hogar**

Por último en este documento, se muestran los tamaños del hogar medios distribuidos entre hogares clasificados como pobres y no pobres. Se ha incluido esta característica para el número de hogares que no han podido ser identificados en el ámbito geográfico, especialmente por su relevancia en el reparto por áreas.

Por provincias, el gráfico 37 muestra el tamaño medio. Los hogares son muy estable en media en cuanto al tamaño, con un número de 2.5 miembros de media. Los hogares clasificados como pobres son algo mayores en número. Las diferencias más relevantes aparecen por provincias, con un tamaño mayor en media en Valencia y menor en Castellón (de 2.6 frente a 2.4 miembros por hogar). En la distinción entre hogares pobres y no pobres, claramente aparece un mayor tamaño en Alicante (2.6 miembros por hogar) y en Castellón (2.5 miembros por hogar) que la media en cada provincia.

**Gráfico 37**



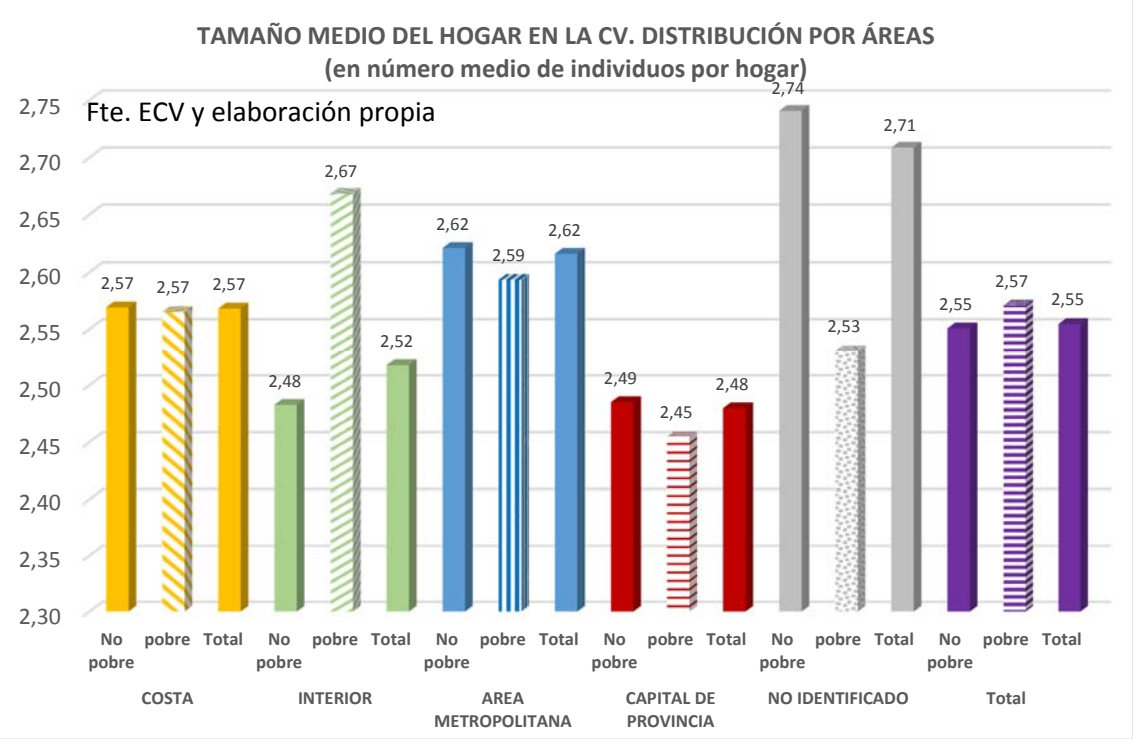
Fte. ECV y elaboración propia

Aunque con pequeñas diferencias, las estadísticas indican que los hogares pobres tienen un mayor tamaño en las provincias norte y sur de la Comunitat Valenciana, frente a la de Valencia, por lo que cualquier medida de ayuda debería tener en cuenta el tamaño en ambas localizaciones.

En cuanto a las áreas, el gráfico 38 representa la distribución.

La clasificación por áreas de residencia refleja, de nuevo, la particularidad de los hogares clasificados como pobres en el interior, con un tamaño sustancialmente mayor (2.67 miembros por hogar) que en el resto del territorio. En la costa el tamaño no tiene diferencias sustanciales entre pobres y no pobres, y tanto en las áreas metropolitanas como en la capital, los hogares clasificados como pobres presentan un tamaño menor. Este resultado es consistente con la clasificación por tipología de hogar que se vió anteriormente.

**Gráfico 38**




Es relevante mostrar el tamaño familiar de los hogares que no han podido ser clasificados (muchos en Castellón), con medias que superan ampliamente el tamaño de la CV de 2.7 miembros por hogar, en los hogares no pobres.

## V. Estimación de los hogares por fórmulas de tenencia, bajo la línea de pobreza

Los hogares valencianos presentan una estructura de tenencia similar a la media nacional, con una tasa de propiedad media del 81.82% a lo largo del período, y de alquiler del 10.9%, también en media. Adicionalmente, el 7.3% de los hogares viven en viviendas cedidas gratuitamente. Esta clasificación inicial ya se mostró anteriormente, por lo que este apartado presenta la información por áreas y provincias.

El detalle de la distribución de tenencia para los hogares se encuentra en el cuadro 2.

**Cuadro 2. TENENCIA POR ÁREAS Y NIVEL DE POBREZA**
(En % sobre el total de cada área)

| **NO POBRES:** | Alicante | Castellón | Valencia | TOTAL | COSTA | INTERIOR | AREA METRO-POLITANA | CAPITAL DE PROV |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| En propiedad | 85,9 | 82,6 | 87,2 | 85,9 | 83,8 | 85,9 | 87,2 | 86,2 |
| En alquiler a precio de mercado | 6,3 | 5,4 | 5,1 | 6,0 | 7,8 | 3,6 | 5,0 | 7,8 |
| En alquiler a precio inferior al de mercado | 1,1 | 1,2 | 1,8 | 1,5 | 1,3 | 0,6 | 2,1 | 2,3 |
| En cesión gratuita | 6,7 | 10,8 | 5,8 | 6,6 | 7,1 | 9,9 | 5,7 | 3,7 |
| total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| **POBRES:** | | | | | | | | |
| En propiedad | 68,8 | 56,9 | 69,8 | 67,7 | 69,7 | 70,8 | 71,6 | 58,7 |
| **En alquiler a precio de mercado** | **19,5** | **23,7** | **18,7** | **20,2** | **20,9** | **13,0** | **16,7** | **30,5** |
| En alquiler a precio inferior al de mercado | 2,4 | 0,9 | 3,1 | 2,6 | 1,3 | 2,2 | 3,5 | 3,2 |
| En cesión gratuita | 9,2 | **18,5** | 8,4 | 9,6 | 8,2 | **14,1** | 8,2 | 7,5 |
| total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| **TOTAL:** | | | | | | | | |
| En propiedad | 81,7 | 76,9 | 83,6 | 81,8 | 79,8 | 82,6 | 83,8 | 80,6 |
| En alquiler a precio de mercado | 9,6 | 9,4 | 7,9 | 9,2 | 11,5 | 5,7 | 7,6 | 12,4 |
| En alquiler a precio inferior al de mercado | 1,4 | 1,2 | **2,1** | 1,7 | 1,3 | 0,9 | **2,4** | **2,5** |
| En cesión gratuita | 7,3 | 12,5 | 6,4 | 7,3 | 7,4 | 10,8 | 6,2 | 4,5 |
| total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| **Pro-memoria: % Hogares pobres s/ total de hogares** | | | | | | | | |
| En propiedad | 6,6 | 1,1 | 6,7 | 15,0 | 3,2 | 4,5 | 2,9 | 3,1 |
| En alquiler a precio de mercado | 1,9 | 0,5 | 1,8 | 4,5 | 1,0 | 0,8 | 0,7 | 1,6 |
| En alquiler a precio inferior al de mercado | 0,2 | 0,0 | 0,3 | 0,6 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 |
| En cesión gratuita | 0,9 | 0,4 | 0,8 | 2,1 | 0,4 | 0,9 | 0,3 | 0,4 |
| **total** | **9,6** | **2,0** | **9,5** | **22,2** | **4,6** | **6,3** | **4,1** | **5,3** |

Fte. ECV y elaboración propia

Como se observa, la **tasa de propiedad** es predominante en todas la delimitaciones geográficas, aunque el valor medio de la tasa que muestra la ECV para Castellón es algo menor (76.9% de hogares propietarios) y también en la tasa correspondiente a la Costa. Los hogares en **alquiler a precios de mercado** se reparten de forma similar en el territorio, aunque si se detalla por áreas, se puede observar una mayor tasa en la Costa (11.5%) y en las capitales de provincia (12.4%) que en el resto de la CV, con una proporción de inquilinos muy pequeña en el interior (5.4%). Los hogares en **alquiler a precio por debajo del mercado** fundamentalmente se concentran en las capitales de provincia y las áreas metropolitanas (2.4-2.5%), más que en el interior (0.9%) y también en la provincia de Valencia (2.1%). Por su parte, las **viviendas en cesión gratuita** son más importantes en términos de la estructura de su tenencia en Castellón (12.5%) y en el interior (10.8%) que en el resto del territorio. Con pequeños matices, por tanto, la estructura de tenencia varía según el contexto geográfico en la Comunitat Valenciana, y la media del conjunto del parque es muy próxima a la media de los hogares no pobres. El conjunto de las viviendas con ayudas o subvenciones se localizan en los lugares con mayor concentración de población: las capitales, las áreas metropolitanas y en la provincia de Valencia (recogiendo el efecto de la capital).

Si se **analizan los hogares pobres**, la encuesta muestra la proporción de aquellos que son clasificados como tales: Un 22.2% del total (último panel del cuadro 2) de hogares identificados geográficamente serían pobres[19], siendo un 15% propietarios, un 4.5% inquilinos y un 2.1% son hogares en viviendas cedidas con una muy pequeña representación de hogares en alquiler a precio por debajo de mercado, lo que plantea la incertidumbre sobre el significado de este pequeño peso de una fórmula de tenencia que debería ser la base de apoyo social a los hogares clasificados como pobres. No obstante, no es posible identificar si el problema es que no hay prácticamente viviendas alquiladas a precios subvencionados para hogares pobres (que es la interpretación que se da a esta cifra) o es que esta agrupación está infra-observada en la encuesta[20]. Dado que no existen

[19] En el cruce por áreas geográficas, se ha perdido una proporción de la población que no se incluye en este gráfico y que hace diferir la proporción de pobres identificados aquí, con la total que es algo mayor.

[20] No es posible comparar estos datos con los censales. El Censo clasifica entre alquilada (sin identificar si es un alquiler por encima o por debajo del precio) y cedida gratis o a bajo precio. El primer grupo, según el Censo de 2011, suponía un 10.7%, 11.9% y un 10% para Alicante, Castellón y Valencia respectivamente, mientras que las cedidas eran de un 2%, 2.8% y 2.3% respectivamente. El Censo también contabiliza otras formas de tenencia de las que no hay detalle. En la ECV, los datos equivalentes serían parecidos si se suman los dos alquileres y se tiene en cuenta que en las viviendas cedidas pueden estar contadas las que el Censo dice que son 'otras fórmulas'. No se puede indicar que el grupo de viviendas por debajo de mercado estén infra-observadas y no sean significativas ya que no hay referencia para afirmarlo.

censos de viviendas públicas que indiquen la oferta existente, no es posible discriminar entre estas dos posibilidades.

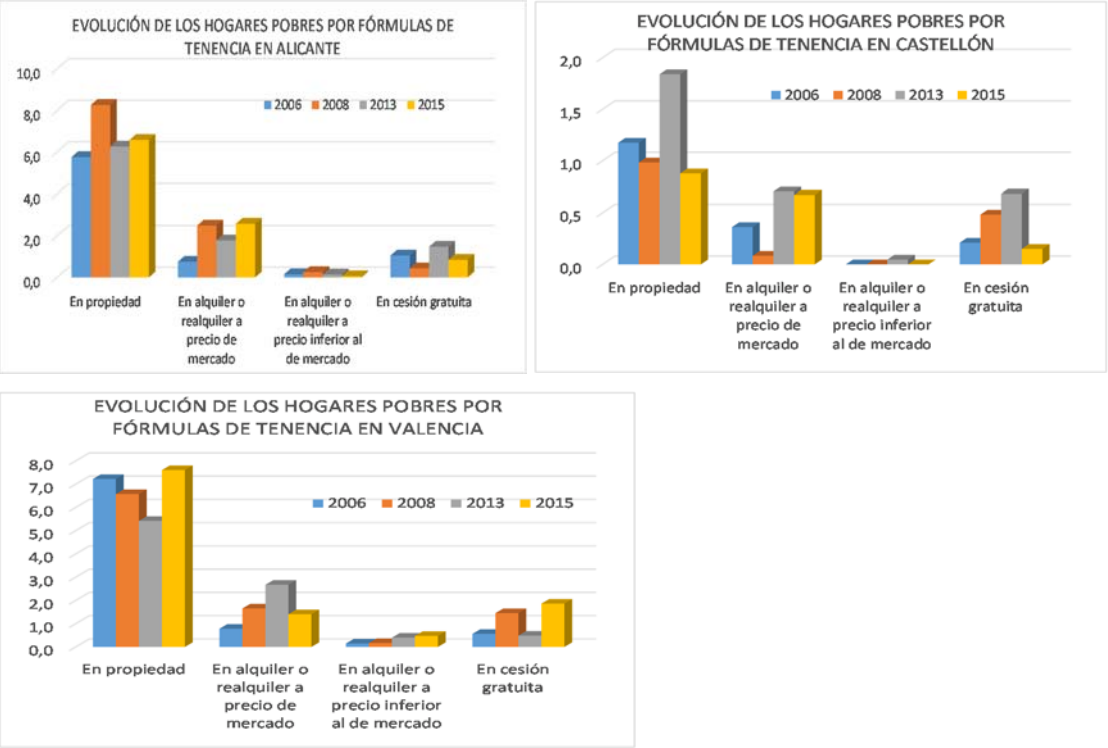
Si se analizan los patrones de tenencia de estos hogares, aparece la relevancia del alquiler (a precio de mercado) como fórmula de cobertura de las necesidades residenciales, y la creciente importancia de la cesión gratuita. La mayor proporción de inquilinos a precios de mercado aparece en las capitales de provincia, con un 30.5% de los hogares pobres con esta fórmula de tenencia, cuando en las áreas metropolitanas este ratio es del 16.7%, mucho menor de lo esperado (y la tasa de propiedad la mayor dentro del grupo de los hogares pobres, del 71.6%). La menor proporción de hogares clasificados como pobres que son inquilinos está en el interior, mientras que en Alicante, Valencia y la costa oscila alrededor del 19-20% de los hogares. El total de hogares inquilinos a precio de mercado clasificados como pobres es del 4.5% del total de hogares, y se encuentran localizados, fundamentalmente, en Alicante, Valencia y las capitales.

Los hogares en alquiler a precio por debajo del mercado se encuentra en las capitales y las áreas metropolitanas (3.1-3.5% del total de hogares en cada ámbito, donde posiblemente las políticas de viviendas son más activas y se produce una gestión del parque integrada). Hay un número muy pequeño de estos hogares en la ECV (un 0.6% del total) con lo que es posible que este grupo no sea significativo en la encuesta.

Esta mayor relevancia no reduce el protagonismo de la propiedad entre los hogares clasificados como pobres: en el interior y en las áreas metropolitanas la tasa de propiedad alcanza el 70-71.6% del total de hogares, y las áreas con menor tasa de propiedad son las capitales (58.7%) y Castellón (56.9%). Un 15% de los hogares pobres son propietarios y se reparten de forma homogénea con la población, en la Comunitat Valenciana.

El rol que ha podido jugar la vivienda durante el período analizado en los hogares pobres puede observarse en la evolución de los hogares clasificados por fórmulas de tenencia que se presentan en el gráfico 39. Aunque las proporciones son pequeñas en aquellas diferentes a la propiedad, los cambios que se producen entre 2006 y 2015 son significativos de las transferencias entre una fórmula y otra de tenencia de los hogares. El gráfico 40 recoge la evolución de los hogares que son pobres en % al total de hogares, pero ordenados por su forma de tenencia, para las tres provincias.

**Gráfico 39. Tenencia y pobreza: 2006-2015**




Como se observa, la tasa de alquiler a precios de mercado aumenta fuertemente en Alicante y Valencia entre 2008 y 2013 mientras que lo hace al final del período (2013 y 2015) en Castellón, en plena crisis económica. En estos años, la proporción de hogares en cesión gratuita aumenta también en los tres ámbitos a la vez que cae la tasa de propiedad (salvo en Castellón), lo que sugiere esa transferencia de hogares pobres de la tenencia en propiedad hacia el resto coincidiendo con la crisis. También sugiere que una parte de la solución que se ha aplicado en estos años de crisis ha pasado por la cesión gratuita (sin pago, o con pagos pequeños si estas cifras recogiesen la categoría censal de 'otras fórmulas') de la vivienda a los hogares como vía para evitar la pobreza extrema.

- **Los pagos por vivienda y la línea de pobreza**

La información de la ECV permite saber cuántos de los hogares se encuentran pagando alguna cantidad por la vivienda que habitan (en primera residencia), y estos son el 33.29% (la ECV da el 29.5% del total de hogares, cifra que no computa los años 2005 y 2006 que son años sin información sobre esta variable). Si se tiene en cuenta la tasa media de propiedad del 81.82%, esto significa que hay un **48.5%** de los hogares valencianos que **son propietarios y no pagan por vivienda**, cubriendo sus necesidades

básicas residenciales sin cargo contra su renta corriente, porque terminaros esos pagos en el pasado. Si se suma esta cifra al 7**.3% de hogares con cesión gratuita de la vivienda**, hay un 55.8% de los hogares sin cargos por vivienda. Esta cifra es consistente con la evidencia en otros países europeos. El análisis anterior hace referencia, por tanto, al 44.2% de la población.

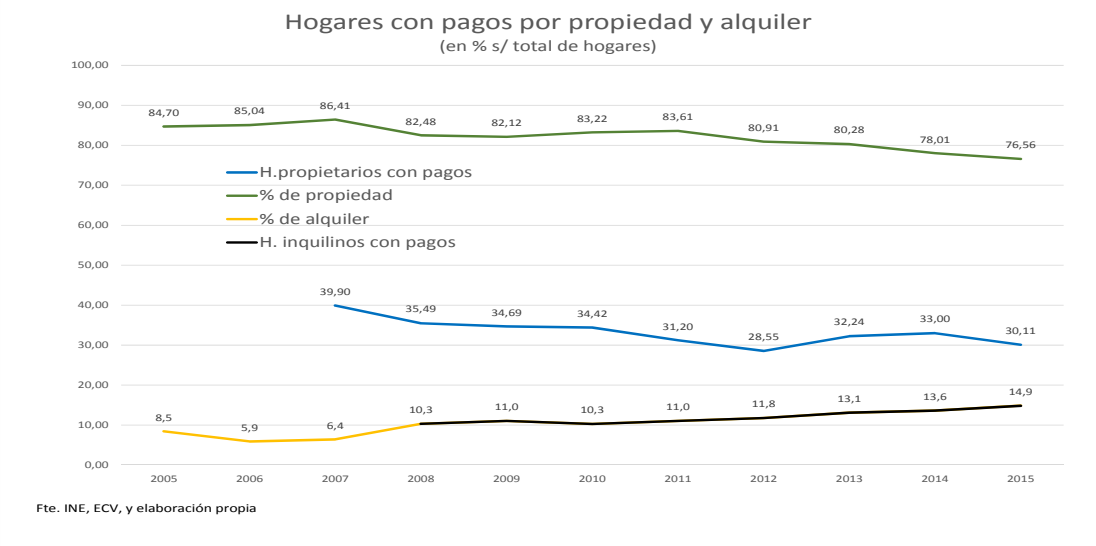
Durante el período analizado, estas proporciones han variado, como se observa en el gráfico 40, con una progresión decreciente de la tasa de propiedad (que se acelera en 2012 cayendo por debajo del 80%), un aumento intenso de la tasa de alquiler desde 2010 (que aumenta por encima del 10.5% desde 2011) y una ampliación de la diferencia entre ésta y la tasa de hogares propietarios con pagos. Este es un enfoque similar al realizado con las tasas de accesibilidad, y confirmatorio de aquel, y respalda la idea de que los hogares inquilinos han aumentado como consecuencia de la filtración de hogares anteriormente propietarios y que pierden o dejan sus viviendas.

Desde 2012 (y hasta 2014), el número de hogares con pagos por la vivienda en propiedad aumenta de forma significativa lo que implica la existencia de nuevos hogares con obligaciones de pago: hay un mínimo del 3% de los hogares que, o bien acceden a la propiedad inicialmente o bien ya eran propietarios y asumen nuevas cargas. Dado que la tasa de propiedad disminuye de forma continuada (línea verde), la interpretación que se hace de esa evolución es que los hogares (que ya eran propietarios, posiblemente sin pagos pendientes) asumen de forma creciente pagos por viviendas.

Paralelamente, la tasa de alquiler aumenta mostrando la transferencia progresiva en la fórmula de tenencia a lo largo de este período. La caída en el número de hogares propietarios con pagos por vivienda muestra un proceso en el que no entran nuevos propietarios en el mercado durante la primera fase de la crisis e incluso disminuyen. Esta evolución se interpreta como hogares que abandonan la vivienda (consistente con unas conclusiones anteriores que orientan hacia esta idea). La aceleración entre la tasa de alquiler a partir de 2010 y la deceleración de los propietarios con pagos pendientes inclinan a identificar en esta dinámica, los procesos de dación en pago de propietarios (el lanzamiento requiere procesos legales de dos años) que tuvieron lugar tras el primer impacto de la crisis, en la Comunitat Valenciana[21].

[21] No hay un método empírico para identificar la relación causal entre estos dos fenómenos salvo la existencia de evidencia empírica directa, como una pregunta en la Encuesta, de que haya sido así. La amplitud de la serie (2007-2015) es muy corta para estimar una relación de cointegración que aportaría evidencia causal entre ambas. Se ha estimado, pero sin resultados aceptables.

**Gráfico 40**

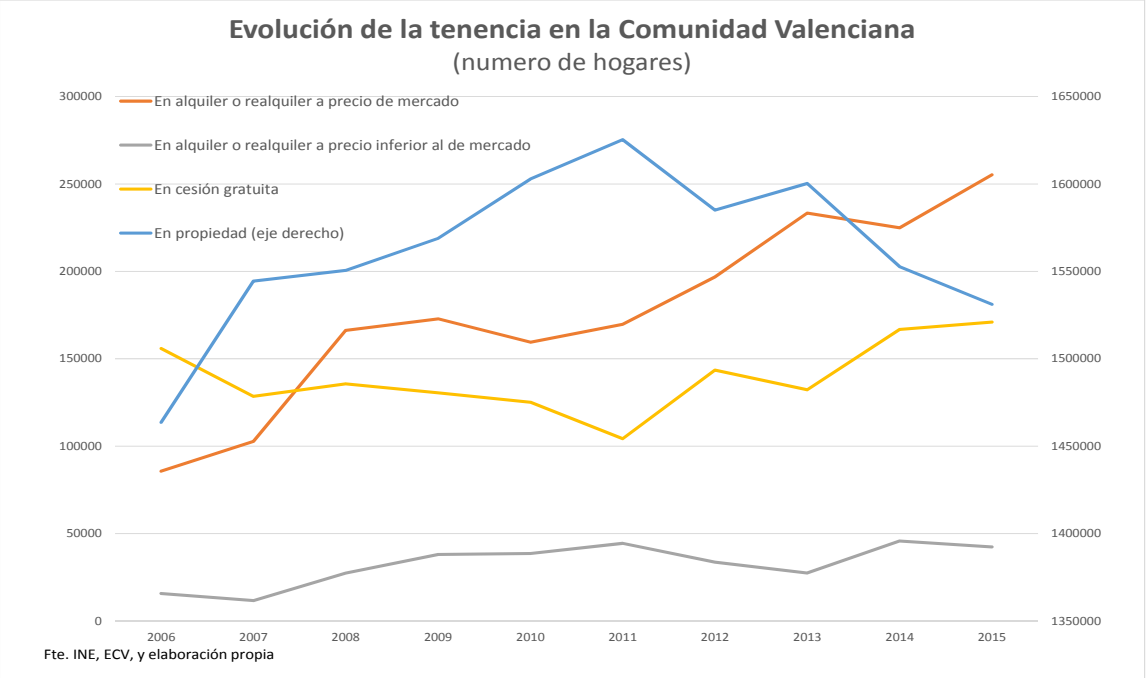



Aunque es complejo en cuanto a la demostración de que sean fenómenos causales, estos cambios en la forma de tenencia sí parecen reflejar el impacto que la crisis ha tenido sobre los hogares en su vertiente residencial. Si se mira con detalle en el número de hogares afectados (el gráfico 41 representa el número absoluto en la muestra analizada por tenencia y su evolución), se puede observar una relevante caída de aquellos en propiedad, en un proceso en que claramente dejan o pierden la vivienda[22].

Paralelamente, desde 2011 se disparan los hogares en alquiler y en cesión gratuita (líneas amarilla y naranja). Esta evolución parece claramente mostrar la reacción de la población ante los cambios generados por la crisis económica que afectan a la dimensión residencial de los hogares, dando una cuantificación de aquellos que pierden las viviendas, cambian de tenencia, o tienen que recibir una unidad residencial en cesión. La aproximación a la información estadística aporta indicios sobre cómo la crisis ha podido afectar a los hogares de forma diferencial según su fórmula de tenencia.

[22] y que no parece ser el resultado estadístico procedente de la segmentación de la muestra.

**Gráfico 41**




Sorprende que no aumenten las viviendas en alquiler por debajo de precio de mercado y parece que existe un tope a su expansión. De ser así, la cifra estaría mostrando una falta de oferta de unidades de vivienda pública (social), relevante para las instituciones de garantía social por cuanto que les imposibilita la aplicación de herramientas para solucionar problemas súbitos de falta de vivienda, que habría que resolver.

Para cerrar esta argumentación, si se observan ahora (gráfico 43) los hogares que quedaron sin ingresos durante los años de la muestra, quedan patentes dos situaciones. La primera es cómo la tenencia en propiedad (sin pagos pendientes) ha podido preservar de caer en la pobreza a una parte importante de la población. Este hecho estaría reflejado en la proporción de propietarios sin pagos que, a pesar de no tener ingresos, siguen teniendo la capacidad de cubrir su necesidad de vivienda. En segundo lugar, el aumento de los hogares sin ingresos inquilinos también parece ratificar la percepción anterior sobre el 'paso' de la propiedad al alquiler de una parte de los hogares en la medida en que la evolución económica les hacía incapaces de hacer frente a los pagos por vivienda.

El gráfico 42 parece reflejar este proceso con claridad: la línea gris representa los propietarios sin pagos pendientes que quedan sin ingresos (alrededor de un 0,8% del total), de forma creciente desde 2007 y con un salto muy relevante en 2013 (llegando a ser hasta el 1.7%). La línea representa la proporción de hogares que cae en la privación material absoluta pero que mantiene el hogar gracias a que no tiene pagos que realizar

por ellos. Estos hogares han podido salvar la situación de extrema pobreza sin dejar de cubrir sus necesidades residenciales. En 2013 llegaron a ser el 1.8% del total de hogares de la CV, cifra que se ha reducido sustancialmente en 2015[23].

**Gráfico 42**

Por otro lado, la línea azul representa la evolución de los hogares propietarios que tenían pagos pendientes (alrededor de un 0.2% del total de hogares). Su trazado es complementario con la línea de inquilinos que no tienen ingresos (alrededor del 0.4%), descendiendo cuando estos últimos aumentan, lo que es una evidencia más que mostraría el proceso de pérdida de la propiedad y la incorporación a la tenencia en alquiler de una parte de los hogares a medida que pierden los ingresos. Esta es una hipótesis que puede estar mostrando la razón de la tendencia al cambio en las fórmulas de tenencia, más allá de un cambio en los gustos sociales como parece interpretarse últimamente.

[23] Aunque este puede ser un efecto estadístico resultante de la segmentación de la muestra en ese año.

# DT_5.
# Informe sobre Pobreza en vivienda

# *Estudio sobre la situación de la vivienda pública en la Comunitat Valenciana*

**DT_5**

## Pobreza en vivienda. Análisis en detalle para la Comunitat Valenciana y sus áreas geográficas

**Autora: Paloma Taltavull**

**Contribuye: Francisco Juárez**

## Índice

I.- Introducción: pobreza en vivienda 421

II.- Análisis de la 'pobreza en vivienda'. *Ex-ante* y *ex-post* 424

II.1 *Ex-ante*: la accesibilidad de entrada al mercado 424

- Capacidad de acceso residencial en la Comunitat Valenciana 424
- Demanda potencialmente resuelta por el mercado: ratios *ex–ante* de accesibilidad para los hogares en línea de pobreza 433

II.2 *Ex-post* 438

- Los indicadores de pobreza *ex–post* en vivienda 442
- Hogares afectados 447

III.- Análisis comparativo: accesibilidad y pobreza 453

IV.- Accesibilidad por fórmulas de tenencia 459

Referencias 466

## I. Introducción: pobreza en vivienda

En el presente documento se presentan las estimaciones de los indicadores de accesibilidad a la vivienda para la Comunitat Valenciana y sus áreas. El concepto de pobreza en vivienda es muy específico, como después se explica, y más restrictivo que el efecto sobre la pobreza que se produce por falta de acceso o por limitaciones para mantener una vivienda o su uso. La vivienda forma parte fundamental del hogar dado que cubre una necesidad básica y su falta puede derivar en una situación de pobreza extrema, como ha sido evidente durante los últimos años de la crisis económica, en una situación que no ha tenido precedentes documentados, con la pérdida de viviendas por desahucios o lanzamientos. El enfoque de este trabajo va más allá, por tanto, de la vinculación tradicional de este análisis en el binomio 'renta-capacidad de pago', aunque esta relación se aborda, necesariamente, en los cálculos.

El problema de la falta de vivienda puede producirse *ex – ante*, mostrando situaciones en las que los hogares no pueden acceder a una vivienda por las condiciones propias y generales existentes en el mercado, o *ex – post,* en situaciones en las que, teniendo el uso/propiedad de la vivienda, su existencia provoque una carga imposible de mantener por el hogar. En el primero de los casos, la falta de acceso imposibilita la entrada al mercado y puede afectar al proceso de creación del hogar, y las consecuencias son de largo plazo para la sociedad en forma de aumento en la densidad de uso de las viviendas (hogares con núcleos distintos compartiendo la vivienda) y/o alargamiento en la edad inicial para formar hogares, con todos los resultados demográficos adicionales. En el segundo caso, los hogares tienen problemas para mantener los pagos por sus viviendas o, alternativamente, para cubrir sus necesidades corrientes. Cuando su vivienda es inaccesible, se debería cambiar de unidad, aunque es una solución poco plausible si la carga es debida a ingresos reducidos o nulos, sin apoyo público; el abandono/pérdida de la vivienda generaría la caída del hogar en pobreza absoluta, 'sin techo', que es la peor de las situaciones de pobreza. El solapamiento de los dos problemas (hogares que pierden sus viviendas sin tener ninguna de reposición, en momentos en que las condiciones de acceso son negativas) generaliza los problemas de empobrecimiento súbito asociado a la falta de vivienda y el aumento (sin esperanza) de los hogares 'sin techo'.

Una solución natural de las dificultades extremas para cubrir las necesidades residenciales entre la población ha sido acudir al uso de unidades de forma irregular o

ilegal. En situaciones en que la pobreza es extrema y todas las condiciones se combinan impidiendo que la población disponga de una vivienda con mínimos requisitos, aparecen áreas con construcciones irregulares que dan cobijo a los hogares más desfavorecidos, creándose las áreas de infravivienda-chabolas (slums o favelas). La experiencia internacional muestra que esta solución tiene aún efectos más perversos y, además, tiende a perpetuarse en el largo plazo, generando una baja calidad de vida, concentraciones de actividades irregulares con falta de servicios y riesgos de salud y seguridad. Las dificultades en la solución de los problemas de vivienda, su necesidad, a la vez que la existencia de efectos negativos en el largo plazo para los hogares, la sociedad y la economía en su conjunto, recomiendan la actuación decidida de la política de vivienda para la resolución de los problemas asociados a la falta de acceso y a la calidad de las viviendas.

La cuestión es cómo identificar el límite a partir del cual la vivienda contribuye a la pobreza de los hogares para desarrollar medidas de actuación. No hay un concepto claro que delimite una frontera nítida en esta cuestión, ni indicadores de medida que identifiquen a partir de qué nivel un hogar es pobre en vivienda o por la vivienda. Mientras que hay acuerdo en la definición de la línea de pobreza (por lo que se consigue clasificar pobres y no pobres), el efecto que tiene la posesión de una vivienda, las obligaciones asociadas a ellas, o sus características físicas sobre el status del hogar no es sencillo de medir ni de, por tanto, identificar la línea que distinga cómo la vivienda afecta a la pobreza.

Este documento tiene como fin calcular los límites que distinguen los hogares pobres y no pobres según su vivienda. Como se verá en este documento, no existe una relación clara entre pobres y dificultades para tener vivienda y se ha conseguido delimitar las condiciones de los hogares no pobres que pueden caer en la pobreza como consecuencia de la vivienda. Se ha identificado, también, hogares pobres que, gracias a la posesión de una vivienda sin cargas, no han caído en la pobreza extrema, así como hogares que tienen bajos niveles de cargas en vivienda y que, sin embargo, tienen alta probabilidad de caer en la pobreza.

En los siguientes apartados se analizan los indicadores que la literatura muestra para evaluar estas situaciones y se calcula un indicador derivado por los autores, el IAM, que identifica los hogares en extremo riesgo de caer en la pobreza por razón de vivienda. Se ha seguido el orden de estimación que se ha mostrado en el capítulo de evaluación

general. En primer lugar, se analizan los indicadores ex – ante, es decir, las condiciones que permitirían entrar en una vivienda a un hogar, sus particularidades por provincias y la situación cuando los hogares están en la línea de pobreza.

En el segundo apartado se analizan los indicadores ex – post, evaluando cómo la posesión de la vivienda puede contribuir a mantener un nivel de vida o, por el contrario, a caer en la pobreza. El análisis se replica también por áreas dentro de la Comunitat Valenciana.

Por último, en este documento, se evalúan los hogares 'pobres' por tenencia y se lleva a cabo un contraste empírico para la CV que evalúa la probabilidad de caer en la pobreza por razones de vivienda y por niveles de tenencia.

## II.- Análisis de la 'pobreza en vivienda'. *Ex-ante* y *ex-post*

### II.1- *Ex-ante*: la accesibilidad de entrada al mercado

Los indicadores ex – ante evalúan las condiciones existentes en los mercados comparándolos con las particularidades económicas de los hogares para obtener una medición que indique si el hogar puede hacer frente al pago de una vivienda en un momento determinado y, por tanto, cubrir sus necesidades residenciales de primer o sucesivos accesos. Dado que la posesión de una vivienda es un acto que implica la permanencia en el largo plazo, en la medida en que estos indicadores solo evalúan el acto inicial de acceso, son insuficientes para medir la situación continuada de la relación hogar/vivienda, por lo que es necesario su complemento con los indicadores ex – post.

Se asume que el hogar, en su acto de primer acceso, ya ha tenido que evaluar su continuidad en la vivienda contando con que su situación económica futura será '*caeteris paribus'* igual o mejor, es decir, se compromete teniendo en cuenta las condiciones económicas actuales, y sin adelantar eventualidades que puedan hacer cambiar las condiciones socioeconómicas que afecten a su capacidad de pago. A pesar de ser incompletas, estas mediciones *ex - ante* son muy necesarias por que evalúan 'el momento' de acceso, y cómo son las condiciones de favorables o desfavorables desde la perspectiva del mercado (sin intervención pública), ayudando a identificar potenciales fallos que impiden el acceso natural, a la vez que midiendo la flexibilidad de las condiciones económicas y el alcance hasta el cual el mercado puede favorecer el acceso y, por tanto, cubrir la necesidad residencial sin que el sector público intervenga.

Los ratios que se consideran aquí son conocidos y generalmente utilizados por el sistema financiero para llevar a cabo el 'rating' de los hogares en el proceso de concesión de un préstamo hipotecario, pero son también utilizados como medida del riesgo de impago de las obligaciones derivadas de la vivienda por el tenedor en un potencial contrato de cesión, alquiler, o venta. Todos ellos han sido detallados en el documento metodológico, y son el ratio de accesibilidad (DtI), el ratio crédito/valor (LTV) y el ratio de solvencia (PtI).

#### - Capacidad de acceso residencial en la Comunitat Valenciana

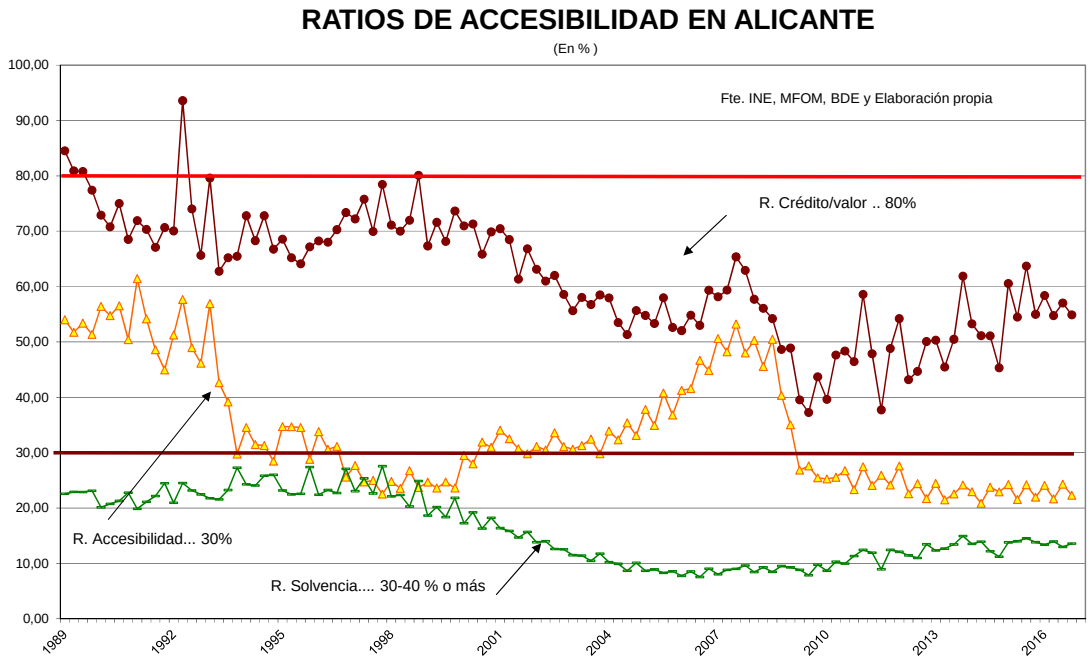
Los cálculos de los indicadores se han realizado utilizando las series temporales disponibles desde 1989, con periodicidad trimestral. Los resultados aparecen en los gráficos siguientes para las tres provincias. Dadas las diferencias en los precios de las

viviendas, no se presenta aquí la media de la Comunitat Valenciana si no los cálculos directamente realizados sobre las provincias[24].

**- Alicante**

Los ratios ex – ante para Alicante pueden verse en el gráfico 1. Como se observa, el LTV oscila alrededor del 70% hasta 2003, cifra que indica que la media de concesión de créditos para la compra de vivienda era esa proporción del precio, con lo que se requería de la entrega de un 30% del precio de la vivienda como pago inicial (o en otras fórmulas de pago distintas a la hipoteca) para realizar la transacción de la vivienda. Las condiciones de financiación se reducen a lo largo de los años de expansión hasta la crisis, con el requisito de financiación que cayó hasta el 55%-60% del valor tasado (indicando una necesidad de aportar mayor capital inicial), requisito que aumenta puntualmente en 2008 hasta el 65%, para volver a reducirse drásticamente hasta un 40%, una de las tasa más bajas de la economía española.

**Gráfico 1**




Desde 2010, esta tasa aumenta de forma muy suave hasta llegar a un 57% al final del período analizado. Esta evolución tiene implicaciones relevantes.

[24] Una aproximación inicial al comportamiento de estos ratios se dio con la evolución del total nacional en el documento explicativo previo que no se repite aquí por consistencia.

1) El mercado de viviendas de Alicante ha venido ajustándose con tasas de financiación inferiores a los valores de mercado, lo que implica la aportación de capitales adicionales en la compra de viviendas. Esta evolución hasta 2008 es común en otras regiones de España y de la CV y es difícil de entender en ausencia de ahorro previo. Las tasas de ahorro en la economía española son muy bajas, pero no lo son en ahorro vivienda, por lo que, posiblemente, la menor cobertura de las hipotecas ha sido debida a la aportación de 'capital-vivienda', es decir, el producto de la venta previa de otra vivienda del titular comprador, rebajando así los requerimientos de crédito. En el conjunto agregado, estas operaciones han sido más comunes que las de financiación completa (al 80% o más) aunque no hay un referente estadístico que permita afirmarlo con certeza.
2) A partir del estallido de la crisis financiera (inmediatamente, desde 2007), el LTV cae en Alicante hasta el 40% mostrando una restricción de crédito severa desconocida con anterioridad, restricción que ha permanecido hasta nuestros días aunque algo más matizada. En 2016, la media de LTV que se aplica es del 57% del valor de la vivienda. Si se tiene en cuenta que durante este período los precios residenciales (tasación) se estancan y caen hasta un 25% acumulado (el precio es el denominador del ratio), el mantenimiento de estas tasas reflejan una muy severa restricción de crédito en esta provincia, especialmente comparadas con la media nacional que osciló alrededor del 50% desde 2010.

En cuanto a la tasa de accesibilidad (DtI), su evolución es muy similar al del resto del Estado: el período 1989-1993 muestra tasas muy superiores al 30% (menos grandes que en la media nacional pero incompatibles con el acceso) para converger al 30% inmediatamente después de la crisis reflejando una fuerte capacidad de pago de los hogares en la provincia. Esta convergencia se produce ya en 1993 con tres años de antelación con el resto del territorio, indicando una fuerte capacidad de pago en la provincia. El ratio oscila por debajo del 30% hasta 2006 en que aumenta como consecuencia de la subida de los tipos de interés (que encarecen los préstamos hipotecarios y afectan al numerador del ratio). La reacción del BCE es tardía en cuanto al reajuste de los tipos ante el estallido de la crisis, y es cuando éstos se reducen, cuando el ratio converge de nuevo al 30%. En el caso de Alicante, este ratio sigue cayendo durante todo el período de crisis alcanzando cifras del 21%-22%. Las razones de esta reducción son el resultado de una combinación de factores. En primer lugar, la caída hasta los

mínimos históricos de los tipos de interés comprime el numerador, pero también el importe concedido de hipoteca, que es una proporción del precio, como resultado de la caída en éstos últimos. Esta reducción es más rápida que la de los ingresos de los trabajadores fijos que también se producen en estos años, aunque básicamente, esta reducción fue puntual y fundamentalmente se congelaron y no cayeron en términos nominales. De ahí su menor efecto sobre el ratio.

Estos valores denotan una elevada accesibilidad de la demanda de viviendas en compra, durante todo el período de crisis. Es decir, desde 2010, cualquier hogar con niveles de ingresos medios acorde con los registrados en las estadísticas y que hubiese tenido un puesto de trabajo fijo, tendría gran accesibilidad a la compra siempre que pudiese obtener un crédito. En estos años de crisis, el sistema financiero aplica una fuerte restricción crediticia, no sólo en la proporción del precio de la vivienda para financiar sino también en el montante de flujos de capital para hipotecas, por lo que conseguir un crédito hipotecario no ha sido sencillo, colapsando las iniciativas de compra que aún pudiesen existir. Por otro lado, la inestabilidad en la situación económica, especialmente a partir de 2011, ha podido generar una auto-restricción de los potenciales compradores (dependientes del mercado de trabajo) retrasando su decisión, lo que ha acrecentado la caída en las transacciones. La aversión al riesgo derivado de potenciales episodios de crisis futura, tratando de evitar situaciones de impagos, ha podido también incidir en la evolución reciente del mercado de hipotecas y en el hecho de que los hogares alicantinos no hayan aprovechado masivamente las excelentes condiciones de accesibilidad existentes.

Por último, el ratio de solvencia[25] ha oscilado entre 4 y 5 años durante la primera parte del período (1989-1998), para aumentar hasta el 10 en 2001 y mantenerse alrededor de ese valor hasta 2011. Esta evolución implica un desajuste en los precios relativos con los ingresos en la provincia resultante de un proceso en el que los precios (numerador) crecen mucho más que los ingresos (denominador). El aumento de los precios relativos es un síntoma de desajuste de los valores (en este caso, de los correspondientes al mercado de trabajo) en la economía y refleja dificultades potenciales de pago de los hogares, que es la interpretación dada a los valores de este ratio. Es, también, un indicador de endeudamiento de los hogares, aunque no ha sido analizado así durante el período de

[25] En el gráfico está representado su inverso, para que se pueda apreciar mejor su valor. La interpretación es precisamente 1/valor. Por ejemplo, cuando el gráfico toma valor 10% (período 2004-2010) significa que el ratio de solvencia = 10 años.

crisis. Dado que este ratio no es tenido en cuenta en España para la concesión de los créditos, se puede decir que las condiciones financieras han favorecido enormemente el acceso residencial, independientemente de los niveles de ingresos, permitiendo a hogares con menores rentas (antes de la crisis, y con ratios de solvencia muy elevados) entrar al mercado.

El aumento del valor de este ratio se produce en Alicante pero también en toda España (ya que este es un fenómeno común) desde principios del siglo XXI. La falta de acceso a la vivienda plasmada en elevados valores del ratio de accesibilidad y bajos valores del de solvencia, se resolvió con los cambios en las fórmulas crediticias (reducción en los tipos de interés en el proceso de entrada al euro y aumento de los plazos del préstamo hipotecario posteriormente, cambios ambos que rebajaron y mantuvieron reducidas las cuotas a pagar por el crédito a pesar del aumento de precios) que ocultaron los problemas potenciales de accesibilidad. El único indicador que sobrepasó sus niveles de equilibrio fue el de solvencia, que llegó hasta los niveles que se muestran en el gráfico, superiores a 12 años.

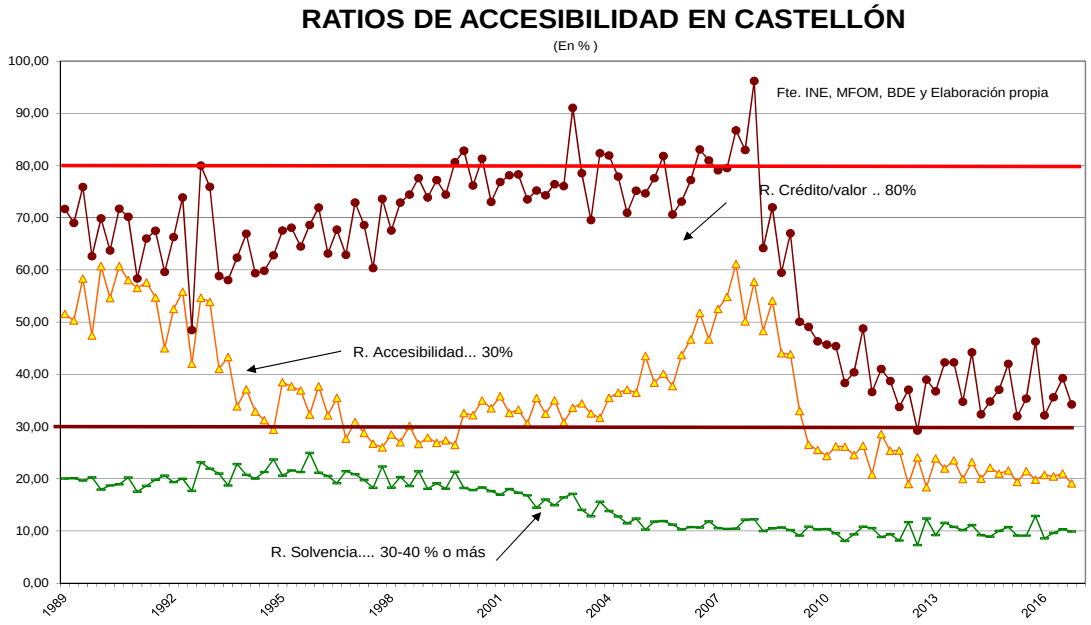
- **Castellón**

Los perfiles de los ratios en el caso de Castellón son similares, aunque hay diferencias remarcables que merece la pena identificar y que podrían complementar la explicación dada en el caso de Alicante y la asociada al mayor impacto de la crisis sobre la pobreza que aparecía con los anteriores indicadores. El gráfico 2 contiene los valores calculados de los ratios para esta provincia.

Lo primero que llama la atención en Castellón es la existencia de ratios LTV muy próximos al 80% durante la década expansiva y hasta bien entrada la crisis, lo que sugiere una utilización más intensiva del crédito que en el caso anterior. De hecho, el LTV aumenta desde un 65% a un 80% de media en solo tres años (1998-2000) y experimenta picos que superan el 80%, el mayor de ellos en 2009. Esta intensificación en la concesión crediticia es un reflejo de un mercado de propiedad en expansión, a la par que un indicador de endeudamiento y de riesgo (en los casos que se sobrepase en 80%) para el sistema financiero local. Desde 2009 (dos años más tarde que en Alicante y uno más que en Valencia) la restricción crediticia aparece fuertemente hasta reducir el ratio por debajo del 50%, ya en 2011, y por debajo del 40% desde entonces. Se podría decir que la

restricción aplicada en esta provincia es extremadamente severa, como en Alicante, pero a diferencia de ésta última, sin síntomas de recuperación.

**Gráfico 2**




Por su parte, el ratio de accesibilidad (DtI) sigue una evolución en Castellón muy similar a la mencionada para la provincia de Alicante, con una década con fuerte capacidad de acceso antes de la crisis, la rápida pérdida de accesibilidad con el aumento de los tipo de interés en 2006 y el ajuste tras la reducción de tipos en 2009 y la congelación de los precios, hasta niveles de accesibilidad del 20%, situación ampliamente positiva que la demanda fundamental de Castellón no aprovecha como resultado, entre otras razones, de la fuerte restricción de crédito que se aplica. La situación, como se observa, es muy similar a la de Alicante.

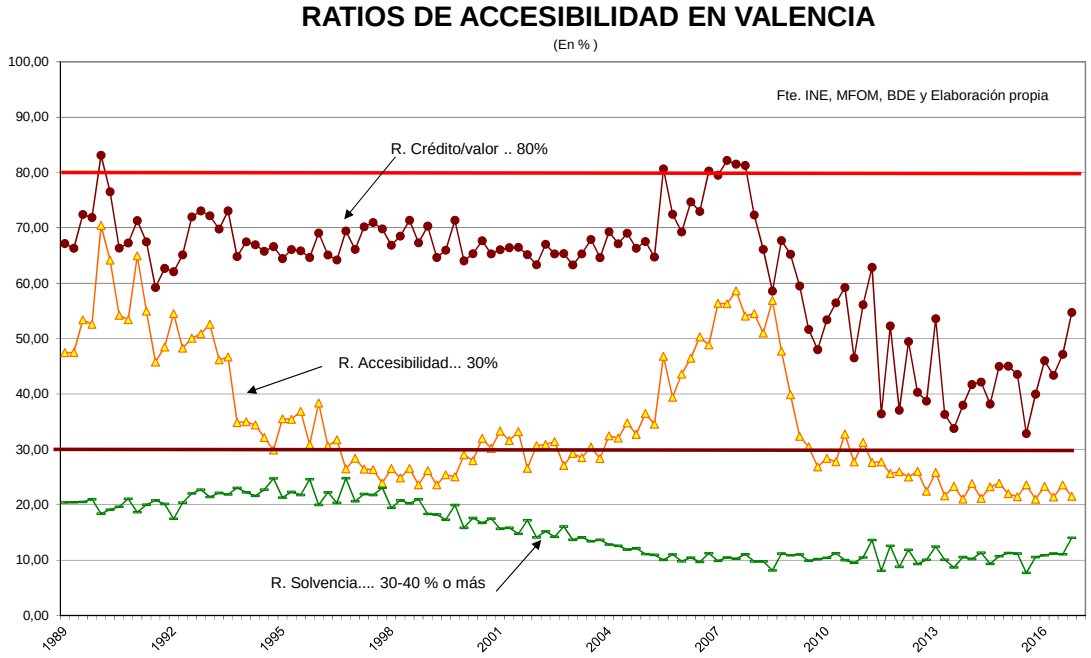
En este caso, el ratio de solvencia ha evolucionado desde el valor de 5 años (durante todo el período hasta 2001) hasta 10 años (desde 2004 hasta 2016), sin apariencia de reducirse. Este ratio es un buen indicador del nivel de endeudamiento por vivienda en esta provincia que parece consistente con las altas tasas del ratio LTV ya mencionadas.

- **Valencia**

La provincia de Valencia muestra una evolución de los tres indicadores similar a las de las otras dos provincias descritas (gráfico 3). En lo referente al LTV, la tasa máxima de equilibrio de largo plazo parece oscilar por debajo del 70%. Antes de producirse el

severo ajuste a la baja, el LTV aumentó al 80% durante tres años (2006-2008) en una muestra de mayor flujo financiero y cobertura de los precios, aunque también implicando una elevación del riesgo para el sistema financiero.

**Gráfico 3**




La contracción posterior del crédito hipotecario, muy marcada, ha reducido el ratio hasta mínimos superiores al 40%, algo más que en las otras dos provincias, aunque a unas tasas que no refutan la existencia de una fuerte restricción crediticia. A diferencia de Castellón, parece que la citada restricción remite durante el último año y la concesión de créditos hipotecarios, si se produce, muestra una media del 55% del precio de tasación de la vivienda.

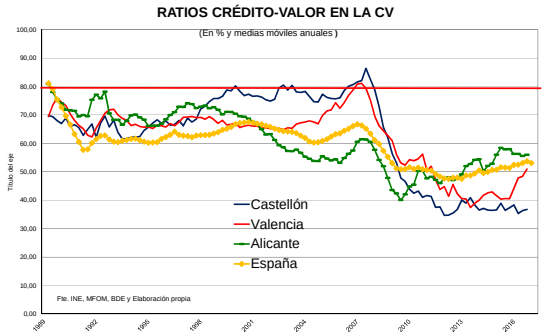
En cuanto a las tasas de accesibilidad y solvencia, la evolución es prácticamente similar a la de Castellón.

Un elemento diferencial de las tres provincias con respecto al conjunto del Estado consiste en que la mayor accesibilidad se alcanza por primera vez entre 1994-1995, cuando en la media española se produce tres años más tarde. Esto sugiere que las condiciones de mercado favorables a la propiedad aparecen primero en la Comunitat Valenciana impulsando el ciclo edificador.

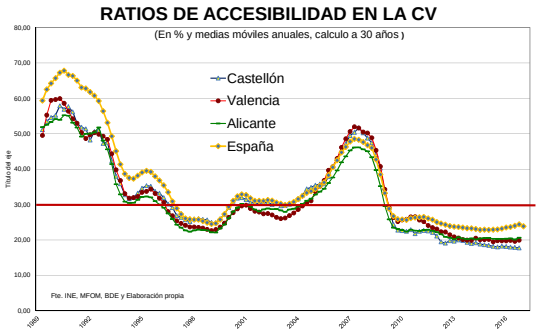
Si se analizan estos indicadores con respecto a la media española, se identifican diferencias significativas en su evolución. El gráfico 4 contiene estos ratios comparados en sus tres paneles.

**Gráfico 4. Ratios de accesibilidad comparados**

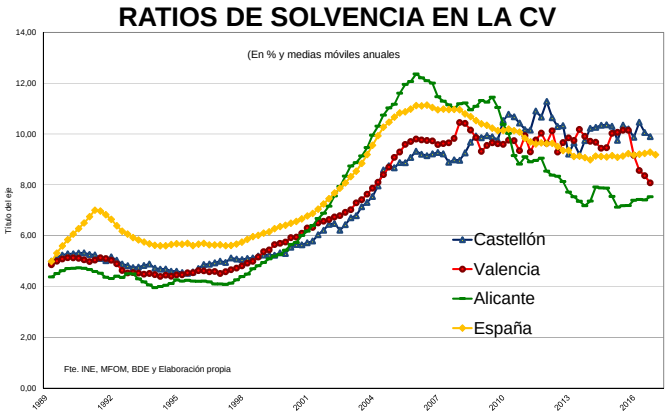
Panel A




Panel B




Panel C




Como se observa, el ratio LTV muestra amplias diferencias. Las tres provincias muestran un ratio alrededor del 70% hasta finales del siglo XX. Castellón asciende a máximos desde 1997 y Valencia desde 2005, mientras que en Alicante, el ratio LTV disminuye progresivamente desde finales de los noventa, mostrando una menor cobertura de la financiación. Alicante es la única provincia donde este ratio se reduce por debajo de la media nacional.

La corrección de la crisis tiene el efecto de una reducción drástica del crédito, cuya cobertura pasa a ser inferior a la media nacional en las tres provincias, aunque Alicante se recupera a partir de 2013. Una conclusión que sugieren estas cifras es la existencia de una restricción crediticia más severa en la Comunitat Valenciana que en el resto del territorio, y que continúa tras la crisis en Valencia y Castellón. A pesar de la cercana evolución, hay que remarcar la existencia de una mejor accesibilidad en las tres provincias que en la media nacional, durante todo el período salvo 2006-2008.

Por último, el ratio de Solvencia presenta, de nuevo, diferencias relevantes. Durante prácticamente todo el período, las tres provincias han mostrado un ratio precio/renta inferior al estimado para el conjunto de la economía española. Sólo Alicante aumentó este ratio (reflejando un mayor endeudamiento) entre 2004 y 2010, por encima

de la media nacional, para volver de nuevo a niveles inferiores que se han estabilizado alrededor del valor 8 (años). Sin embargo, Valencia y Castellón, que han tenido tradicionalmente mayor solvencia (y menores valores de este ratio) que la media nacional, sobrepasan ésta última el ratio nacional desde 2011.

Como resultado, estas cifras apuntan a un mayor endeudamiento general por razón de vivienda producido en estos años de expansión en la Comunitat Valenciana, una divergencia en el modelo previo con respecto a la media nacional (indicando una evolución dispar en perjuicio de un mayor endeudamiento en esta Comunidad), y la concentración del riesgo en Valencia y Castellón más que en Alicante que, pese a haberlo aumentado en los años de expansión, ha reducido fuertemente este ratio durante los últimos años.

- **Demanda potencialmente resuelta por el mercado: ratios *ex–ante* de accesibilidad para los hogares en línea de pobreza**

En este apartado se recalculan los ratios de accesibilidad utilizando los ingresos medianos determinantes de la línea de pobreza. El cálculo se realiza para los años 2004-2014, que utilizan los ingresos[26] declarados en las encuestas de 2005-2015. Estos indicadores dan una idea clara sobre la situación del primer quintil de hogares en las regiones analizadas.

El gráfico 5 presenta, en sus tres paneles, cada ratio comparado con el valor para España (medio). En este caso, el panel C es el que contiene el ratio de accesibilidad.

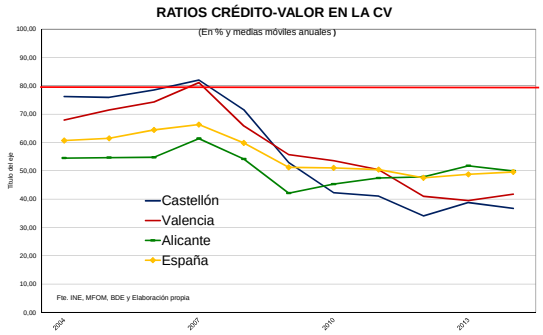
Como se observa en el panel A, el ratio crédito-valor (LTV) muestra la misma información mencionada anteriormente donde se ve a las tres provincias que exhiben una restricción crediticia más severa que la media nacional en los últimos años, especialmente las de Valencia y Castellón. En el panel B aparecen los ratios de solvencia. Como era de esperar, utilizando la mediana (sustancialmente menor que la media de ingresos de un trabajador con contrato fijo), los ratios de solvencia son mayores que la media nacional en 5 años (la media nacional se encuentra en 10 años mientras que la media de las provincias está en 15). Desde 2010, la posición de solvencia de las provincias difiere de su situación previa, con Alicante presentando las mayores tasas (mayor endeudamiento y menor solvencia) próximas a los 9 años, pero con cierta convergencia hacia el nivel nacional. En 2014, la tasa de solvencia de Alicante era de 13,29 años.

Un camino opuesto han seguido Valencia y Castellón. En el caso de ésta última, la posición inicial muestra tasas similares a la media para después llegar hasta las mayores de la Comunidad (20 años); Valencia, por su parte, ve aumentar esta tasa desde 2011 hasta los 16.4 años, valor en el que ambas provincias convergen. El 'gap' con la media del Estado es de casi 7 años, lo que da una idea de las mayores dificultades de acceso a los hogares valencianos, y la percepción de menor solvencia.

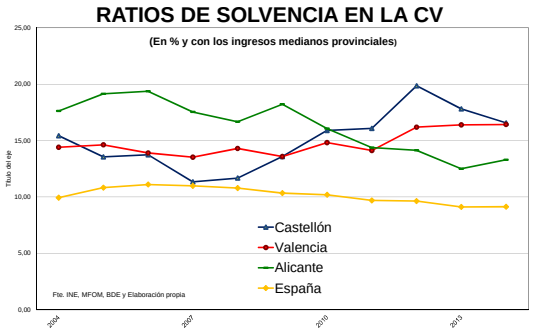
[26] No se utiliza el 60% de los ingresos medianos sino el 100%, con el fin de delimitar las condiciones de acceso entre el rango de hogares pobres y el 50% de los hogares de la CV.

**Gráfico 5. Ratios de accesibilidad comparados utilizando los ingresos medianos provinciales.**

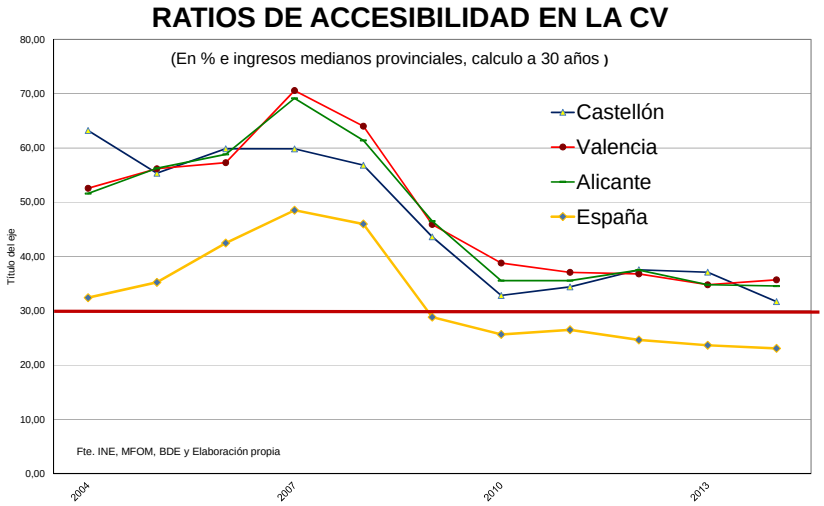
Panel A




Panel B




Panel C




El ratio de accesibilidad envía señales diferentes. Utilizando la mediana, el ratio de accesibilidad de todas las provincias tiende a converger a valores cercanos al 30% . En concreto, tras los ajustes de precios desde 2008 (que cayeron más rápidamente que la renta mediana), las tasa de accesibilidad de las provincias se colocan entre el 31.7%-35.7% que son tasas muy aceptables dados los bajos niveles de ingresos tenidos en cuenta. Esto indica que la combinación de variables del mercado[27] parece favorecer a la mayoría de hogares con menores rentas en cuanto a su capacidad de acceso al mercado (en propiedad).

Estas tasas muestran lo que ha podido ocurrir en los años de expansión y las condiciones tras la crisis. Hasta 2008, la concesión hipotecaria fue más flexible y alcanzó

[27] Nótese que en el cálculo se han tenido en cuenta los precios medios de las viviendas, no los de las viviendas públicas, y los montantes hipotecarios medios concedidos.

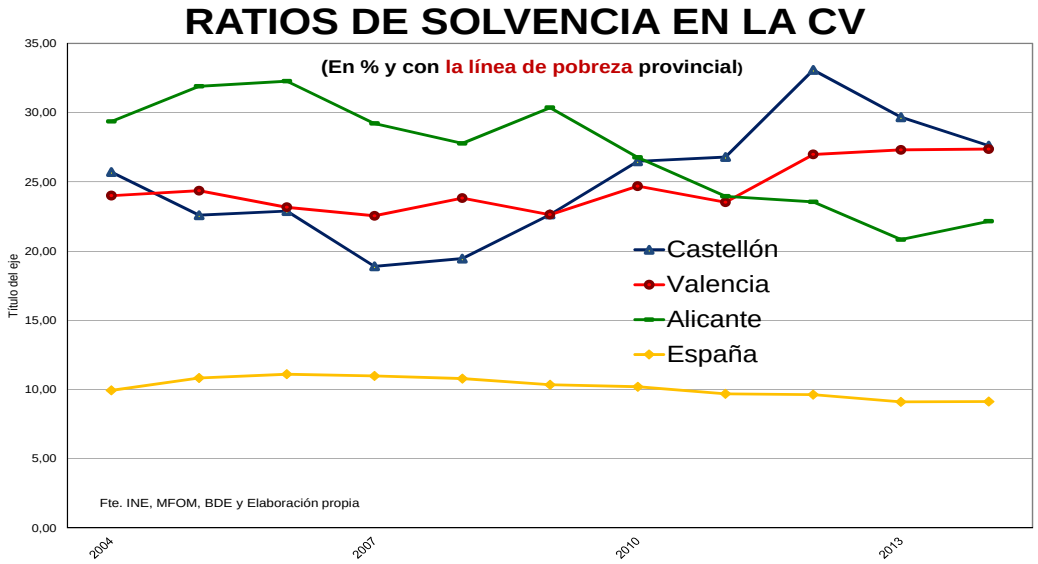
tasas mayores de cobertura. El ratio de accesibilidad muestra una situación imposible de alcanzar para los hogares con renta mediana que quisieran acceder a una vivienda a precios de mercado, pero si se calcula con los precios de las viviendas VPO (menores, en media dependiendo de provincias) un 30%, su ratio de accesibilidad se reduce sustancialmente haciendo accesibles estas viviendas al 50% de los hogares. Con crédito hipotecario y política de oferta, los hogares con menores ingresos (pero no pobres) podrían haber entrado de forma relevante al mercado en propiedad siendo respaldados por la política pública, asumiendo un aumento en el endeudamiento.

Las condiciones posteriores a la crisis plantean una situación positiva en la que el mercado residencial valenciano puede seguir resolviendo los problemas de primer acceso a la vivienda a los hogares de renta mediana (50% de los hogares), aunque ahora la restricción crediticia es tan fuerte que no permite aprovechar el momento. La demanda que el mercado potencialmente podría resolver alcanzaría a las necesidades de los hogares con renta mediana y superior, pero siempre que: (1) existiesen flujos continuos de ingresos, (2) los hogares puedan obtener un crédito hipotecario a 30 años de madurez y (3) el crédito fuese al tipo de interés del mercado sin penalización por la menor solvencia que muestran.

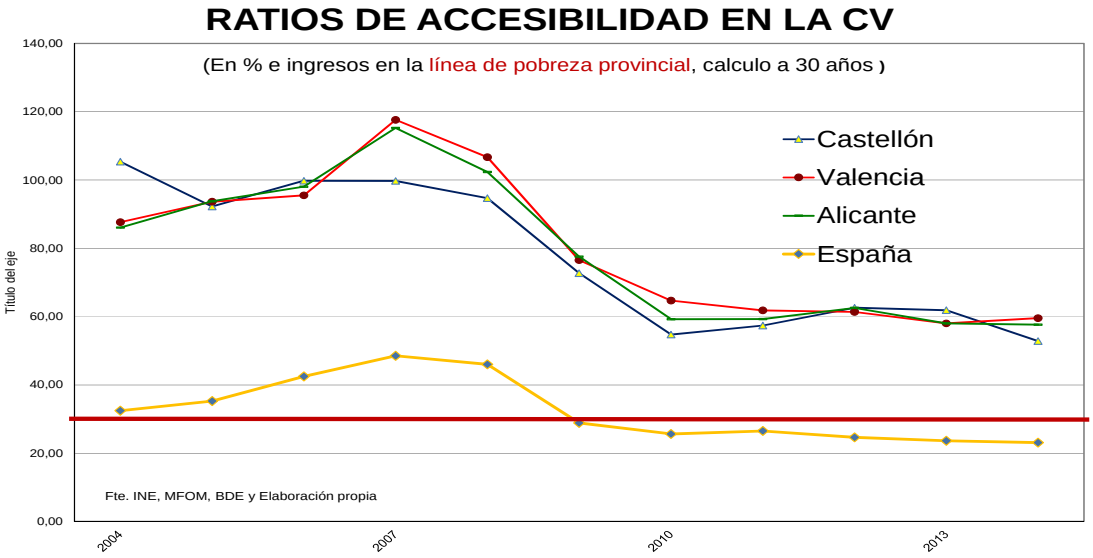
Estos resultados podrían indicar una vía de herramientas para la política de vivienda que potenciase el acceso en propiedad a hogares de renta media y medio-baja (no en la línea de pobreza) que desarrollase instrumentos que (1) resolviesen la restricción crediticia aplicada por el sistema financiero, con flujos específicos de financiación con estos fines y (2) supliesen la falta de garantía y, por tanto, el mayor riesgo asociado a los créditos hipotecarios concedidos a estos hogares. Aparentemente, las condiciones de mercado son idóneas para el acceso aunque requerirían de políticas especializadas que cubriesen estos extremos

**Gráfico 6. Ratios de accesibilidad comparados según la línea de pobreza provincial**

Panel A




Panel B




Estas políticas serían diferentes en los casos de los hogares bajo la línea de pobreza. El gráfico 6 refleja los resultados de los ratios cuando el cálculo se realiza con los ingresos que marcan la línea de pobreza de cada provincia[28]. Los ratios LTV no varían, pero, como se observa en el panel A, los de solvencia muestran niveles muy elevados con

[28] No se utiliza aquí la misma línea de pobreza para todos, sino que se identifica la línea provincial. Esto es así para aproximar el análisis lo más posible a las situaciones de pobreza y pobreza extrema.

períodos de entre 25 y 30 años, lo que indica niveles de solvencia muy pequeños para viviendas de tipo estándar-medios (en precio).

Los ratios de accesibilidad ponen de manifiesto una generalizada falta de acceso en todas las provincias, con un ratio del 60% desde 2010 que, a pesar de haberse reducido desde niveles del 100% (el coste de la vivienda es igual a los ingresos anuales de un hogar), no lo han hecho suficientemente para este colectivo.

En este caso, **no existe solución de mercado para los hogares clasificados como pobres** y el acceso debe ser concebido desde distintas medidas de política: el acceso en alquiler (con alquileres equivalentes y que no superen el 30% de los ingresos de los hogares pobres) o cesión, y con medidas de garantía a estos hogares.

Dados que estos cálculos se realizan con variables generales no incluidas en la ECV (solo tomando como referencia los ingresos medianos y los de hogares pobres), no es posible calcular el número de aquellos hogares que se encuentran en déficit de accesibilidad ex – ante más allá de las estimaciones aportadas.

Cualquier análisis en este caso, debería individualizar el caso del hogar pero es posible establecer un algoritmo basado en estos ratios que identifique y clasifique los hogares que quieren entrar en el mercado, utilizando una combinación de ellos o predefiniéndolos acorde con los objetivos de política.

## II.2.- *Ex-post*

En este apartado se calculan los indicadores ex – post. Entre ellos, se calcula también la tasa de accesibilidad, pero en esta ocasión computando los pagos efectivamente realizados por los hogares en vivienda. Los citados pagos pueden aparecer por la cobertura del alquiler o de la hipoteca contraída en el pasado, y, en este caso, este indicador muestra con claridad el peso de esta carga sobre los ingresos actuales como resultado de la cobertura de las necesidades residenciales.

Se han calculado, además del ratio de accesibilidad ex - post, los indicadores de accesibilidad mencionados en los informes iniciales, es decir, el ratio de Housing stress, estimando los valores intermedios de la RD en el percentil 40 (para su cálculo), el ratio de accesibilidad máximo (RAM) y el índice de accesibilidad máxima (IAM), que mide la situación de falta extrema de accesibilidad y es interpretado en la literatura como el 'housing induce poverty', es decir, cuando los problemas en el pago de la vivienda inducen a la pobreza. Se ha estimado igualmente la proporción de hogares con problemas de accesibilidad al hilo de las distintas medidas.

**Cuadro 1. POBLACIÓN CON PAGOS POR VIVIENDA**

| | % s/ total | % s/ total en 2015 |
|---|---|---|
| Comunitat Valenciana | 40,4 | 44,9 |
| Alicante | 37,5 | 44,2 |
| Castellón | 33,4 | 36,9 |
| Valencia | 42,6 | 44,4 |
| Costa | 38,7 | 45,9 |
| Interior | 33,6 | 38,6 |
| Áreas metropolitanas | 44,4 | 41,0 |
| Capitales | 42,5 | 51,4 |
| No Identificados | 49,6 | 53,2 |

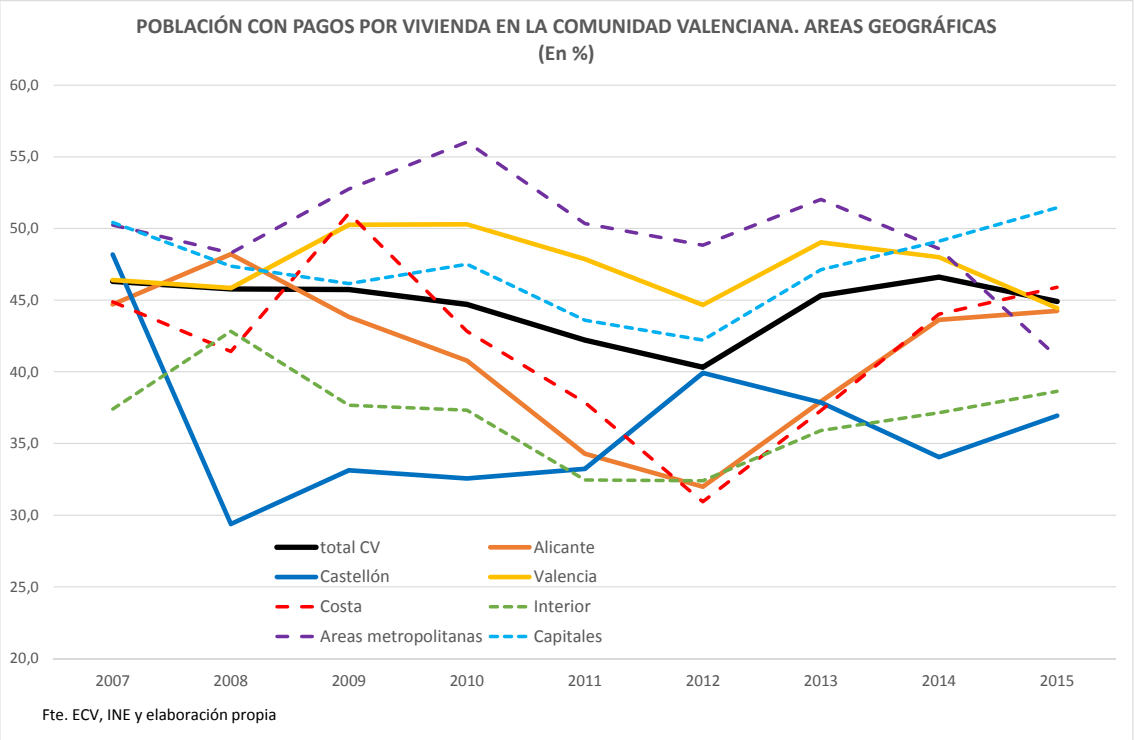
Fte. Elaboración propia a partir de la ECV

Los problemas de pobreza relacionados con la vivienda aparecerían en aquellos hogares que tengan pagos pendientes por la vivienda, que **no** son los de los flujos de servicios como agua, luz, o mantenimiento. No son todos los hogares los que tienen pagos por vivienda. Si se tiene en cuenta indistintamente los pagos por hipoteca o por alquiler, la proporción del total de población en hogares que los asume son un 40.33% del total. El

cuadro 1 muestra la proporción que la ECV registra de cada uno, en media del período y en el último año de la base analizada.

Como se observa, existe una concentración de los hogares con pagos por vivienda en las capitales, áreas metropolitanas y en la provincia de Valencia, siendo menor (alrededor del 33% de los hogares) en el interior de las tres provincias y en Castellón. Estas proporciones han aumentado sistemáticamente en todos los ámbitos hasta 2015, en que el 44,9% de la población valenciana tiene pagos por vivienda, habiéndose igualado la distribución en algunas zonas con respecto a las cifras antes mencionadas, como en Alicante y las costas, que concentraron el 45% de su población con pagos, y aumentado fuertemente hasta más de la mitad de la población en Valencia. Este aumento en los hogares con pagos (ya identificada con otros indicadores), tras los años de crisis en los que el acceso residencial ha sido difícil, se observa en el gráfico 7. En él se muestra cómo el aumento del número de pagadores de cargas por vivienda se produce masivamente entre 2012 y 2013 para luego remitir un poco, salvo en las capitales y en el interior.

**Gráfico 7.**




Lo que este indicador recoge es el número de hogares que pasan del grupo de los que pagan a los que no pagan viviendas (o al revés) y se podría interpretar la evolución de distinta forma: (1) como los procesos de finalizaciones de pago en los casos de

propiedad, a medida que se cancela el préstamo (que esperaríamos que correspondiese con suaves caídas en las líneas); (2) de abandonos de vivienda súbitos consecuencia de lanzamientos (en los casos en que la línea cae drásticamente); o (3) de entradas a viviendas que generen un cargo desde otras donde éste no existía, como en los casos de cambio de la propiedad pagada al alquiler (crecimientos súbitos de las líneas), entre otros. Dados los saltos súbitos en estas tendencias, se asume aquí que esa evolución es respuesta a las razones (2) y (3), ya que el análisis de estas tendencias por fórmula de tenencia ratifica la hipótesis. Salvo en las áreas metropolitanas y en Valencia, en el resto del territorio aumenta el número de hogares con pagos por alquiler.

El tipo de tenencia asociada a los hogares con pagos por vivienda se observa en el cuadro 2 donde aparece la población que declara tener pagos por vivienda y el total de población en cada fórmula de tenencia.

**Cuadro 2 POBLACIÓN CON PAGOS POR VIVIENDA POR FÓRMULA DE TENENCIA. 2007-2015**[29]

| | | % s/ total (media 2007-15) | % s/ total en 2015 |
|---|---|---|---|
| **Total población con pagos CV** | | **47,0** | **54,2** |
| En propiedad | % con pagos | 36,1 | 39,3 |
| | % de población | 81,8 | 76,6 |
| Alquiler a precio de mercado | % con pagos | 99,9 | 99,4 |
| | % de población | 9,2 | 12,8 |
| Alquiler por debajo del precio de mercado | % con pagos | 100,0 | 100,0 |
| | % de población | 1,7 | 2,1 |
| **TOTAL ALQUILER** | **% población con pagos** | **10,9** | **14,9** |
| Cesión | % con pagos | 0,0 | 0,0 |
| | % de población | 7,3 | 8,6 |

Fte. Elaboración propia a partir de la ECV

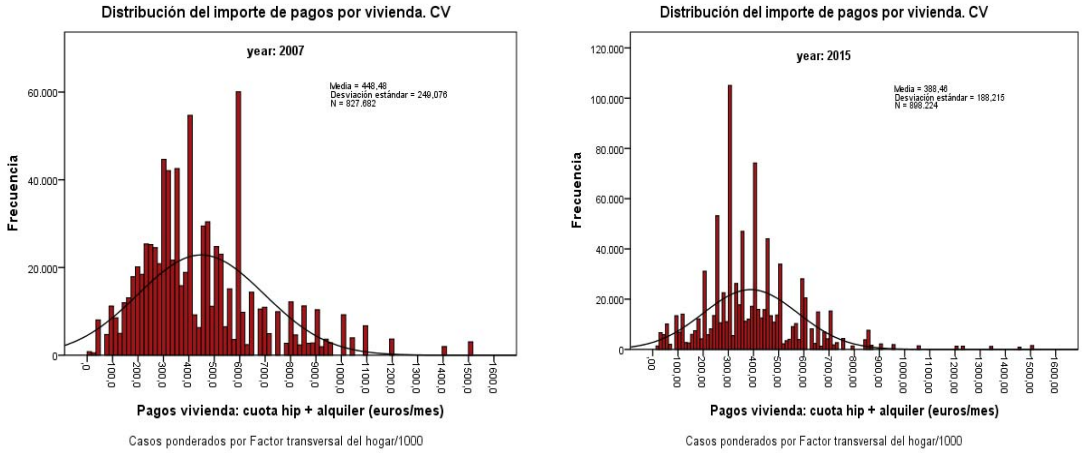
Los pagos por vivienda se asocian, como no podía ser de otra manera, con la tenencia en alquiler y en propiedad. Algo menos de la mitad de la población con tenencia en propiedad tiene pagos pendientes, junto con el total de los inquilinos. La proporción total de propietarios con pagos es del 36.1% del total de población residente en hogares, y el 10.9% son inquilinos. Quedan, por tanto, una proporción del 53% de la población

[29] Nótese que se toma aquí el período 2007-2015 y no el 2004-2015. Esto es así porque la información precisa sobre la existencia de pagos pendientes en la tenencia en propiedad aparece desde este año.

que no asume pagos por vivienda y para los que los ratios en este apartado, no son calculados. Son hogares que no están sujetos a ninguna probabilidad de caer en la pobreza por pago de vivienda[30].

Por otro lado, se produce un cambio en la distribución de la población que paga vivienda durante este período: Por un lado, se reduce la población en propiedad, pero a la vez aumenta la que pagan vivienda en propiedad; aumenta también la población en alquiler, tanto a precios de mercado como a precios por debajo de mercado, así como la población en cesión. La pérdida de la tasa de propiedad se compensa, pues, con un aumento en el alquiler de mercado y las fórmulas subvencionadas. Estos cambios sugieren una traslación de propiedad a otras fórmulas de tenencia asociadas al proceso de crisis, ya que estos cambios se producen fundamentalmente desde 2012. El aumento de los hogares propietarios con pagos también indican la entrada de nuevos hogares o la refinanciación de las hipotecas.

**Gráfico 8. Distribución del importe de los pagos por vivienda. 2007 y 2015**




Fte. Elaboración propia a partir de los microdatos de la ECV

En cuanto a la distribución de los pagos, su importe también cambia durante este período, con una caída en la media desde 448 a 388 euros de media mensual de pago (gráfico 8) y una concentración alrededor de valores más bajos (la desviación estándar cae casi 60 euros).

En resumen, la proporción de hogares sujetos a pagos por vivienda es algo menos de la mitad del total de la población residente, con una mayoría atendiendo a créditos

[30] Otra cuestión es la situación de calidad de las viviendas. Los hogares pobres no tienen recursos para actualizar la calidad de sus viviendas y, en este sentido, no quedarían exentos de una política de viviendas destinadas a la mejora de su calidad y eficiencia energética.

hipotecarios por la compra, y con una proporción en alquiler y cesión de casi un 20% de los hogares. Durante los últimos años, esta distribución ha cambiado reduciéndose el número de los hogares en propiedad, aumentando los propietarios que pagan por su vivienda (posible resultado de re-hipotecas o cambios/nuevo acceso a viviendas), y también los que se encuentran en alquiler a precios de mercado (posible resultado de la mayor movilidad de población desde la propiedad al alquiler y la falta de acceso a la propiedad). Las figuras que implican protección (cesión y alquiler a precios por debajo del mercado) también han aumentado en términos relativos (posible efecto del proceso de pérdida de viviendas previamente y el aumento de los niveles de pobreza). Estos extremos se contrastan posteriormente.

La información extraída de la ECV sugiere que durante el proceso de crisis se han reducido los importes medios que se cubren como gasto en vivienda, que puede ser una consecuencia de la caída en la capacidad de pago y en los precios residenciales que han reducido la obligación de pago (visto en los ratios ex – ante) y los alquileres (junto con las rentas) en el proceso de devaluación interna. El ámbito, por tanto, del análisis de identificación de la pobreza en vivienda y sus efectos abarcaría a aproximadamente el 50% de la población valenciana.

En los siguientes puntos de este apartado se analizan los indicadores de pobreza en vivienda. En primer lugar, se evalúa la relación entre estos indicadores y el régimen de tenencia para, en segundo lugar, analizar conjuntamente con la situación de pobreza, evaluando su vinculación y su potencial relación causal.

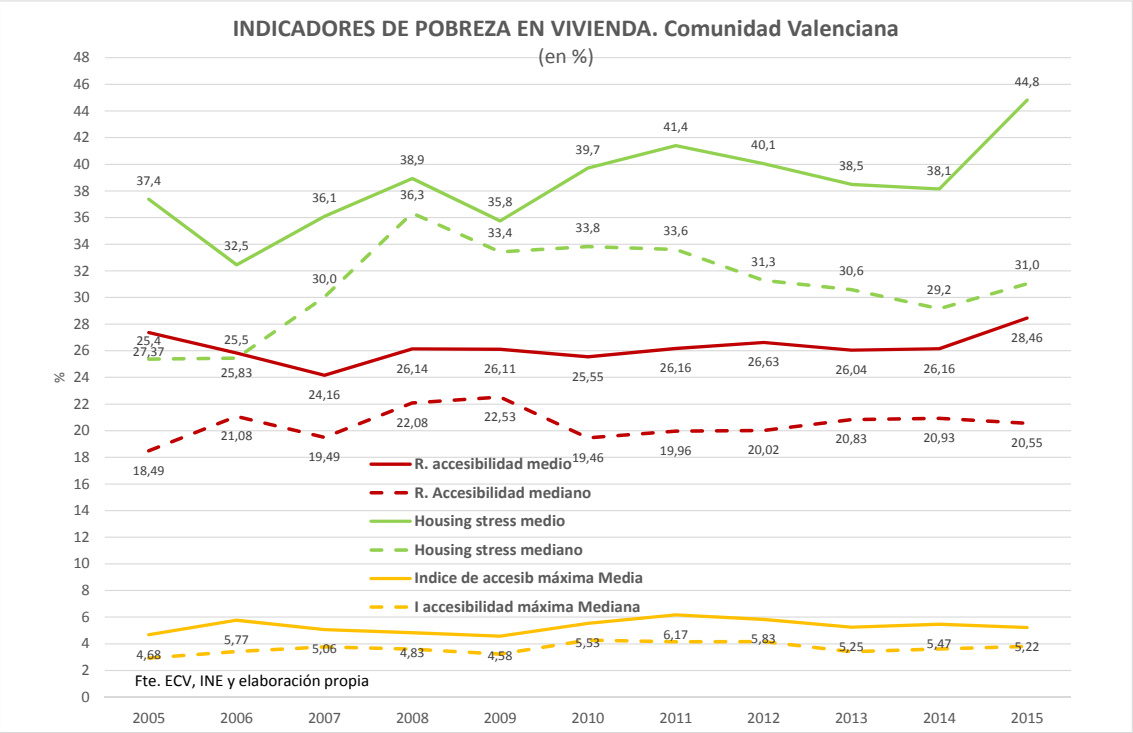
- **Los indicadores de pobreza *ex–post* en vivienda**

En el gráfico 9 aparecen representados los valores de los índices calculados, que son el ratio de accesibilidad, el de *housing stress* y el IAM. Consistente con los datos correspondientes al apartado anterior, los ratios de accesibilidad obtenidos con la información de la Comunitat Valenciana muestran valores estables alrededor del 26% en media lo que pone de manifiesto la capacidad de pago suficiente, tanto en propiedad como en alquiler[31] de los hogares valencianos. El valor mediano del ratio es menor que el medio (alrededor del 20% durante todo el período) lo que indica una mejor situación en la que, al menos, el 50% de la población tiene menos problemas de acceso.

[31] Se ha calculado este ratio tanto para propietarios como para inquilinos

Por su parte, el ratio medio de *housing stress* muestra una información diferente. Con un valor medio del 39.2%, alejado del valor de referencia del 30%, refleja la existencia de tensión económica en los hogares como consecuencia del pago por vivienda, aunque esta afirmación solo es aplicable a los hogares que tienen cargas por vivienda y cuya renta se encuentra clasificada por debajo del 40% de la distribución de la renta[32]. La mediana es de 31.9, también superior al 30%, lo que refleja la existencia de problemas relacionados con la vivienda en una proporción de población relevante de la mitad de esa población. El valor medio del ratio de *housing stress* aumenta en el último año del período analizado superando el 40%.

**Gráfico 9**




Por último, el índice combinado que se denomina Índice de Accesibilidad Máxima (IAM) tiene un valor medio de 5.31, con una mediana del 3.76, en ambos casos lejos del 1 que indica problemas extremos de accesibilidad, mostrando la ausencia de problemas en la media (debe tener valor 1 o inferior para que refleje problemas de acceso).

En cuanto a los valores de los índices por áreas geográficas, las diferencias son notables. El cuadro 3 presenta las medias calculadas. En el caso de la tasa de accesibilidad, en todos los casos menos en uno, los valores son inferiores al 30%. El caso que difiere es Castellón, aunque con una tasa del 31.6% de media en el período, muy

[32] Este indicador refleja, al segmentar por niveles de renta, el efecto de la presión de los pagos por vivienda en los hogares, con el resultado de la disminución de los consumos en no-vivienda.

cercana al valor inferior que no permite inferir la existencia de problemas de acceso en la media de la población con pagos por vivienda. Similar conclusión se alcanza con los resultados del IAM, que tampoco reflejan la existencia de problemas de acceso en media en las distintas áreas.

**Cuadro 3 VALOR PROMEDIO DE LOS ÍNDICES DE POBREZA EN VIVIENDAS POR AREAS. Comunitat Valenciana**

| En % s/ total de población | ACCESO (TASA DE ACC) (de los que tienen pagos por vivienda) | HOUSING STRESS (de los hogares con pagos y RD < 40%) | IAM (todos los hogares con pagos por viv.) |
|---|---|---|---|
| Total CV | 26,2 | 38,5 | 5,3 |
| Provincias: | | | |
| Alicante | 27,8 | 42,0 | 5,2 |
| Castellón | 31,6 | 47,0 | 4,8 |
| Valencia | 23,7 | 34,3 | 5,8 |
| Áreas: | | | |
| Costa | 29,8 | 40,3 | 4,6 |
| Interior | 24,4 | 33,1 | 4,9 |
| Áreas metropolitanas | 22,7 | 31,8 | 5,8 |
| Capitales | 28,6 | 45,5 | 6,4 |
| No Identificados | 24,8 | 37,4 | 4,8 |

Fte. Elaboración propia a partir de la ECV

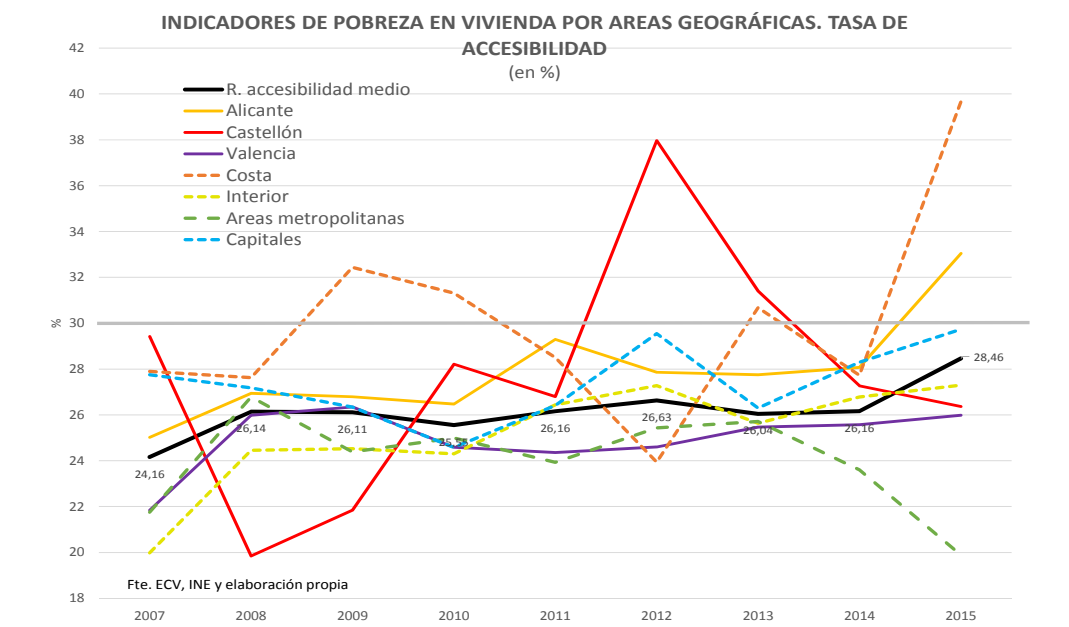
Las discrepancias más importantes se encuentran en el impacto del *housing stress*. Los valores medios de las tasas en este caso son ampliamente superiores al 30%. Solo en el caso de las áreas metropolitanas, el valor se acerca al de referencia (31.8%), mientras que las regiones con peor situación son Castellón (un 47%), las capitales (45.5%) y la provincia de Alicante (42%). Este resultado es consistente con la estimación realizada en el apartado anterior que apuntaba los problemas más relevantes de pobreza a Castellón y las capitales de la Comunidad.

Los valores medios de los ratios de accesibilidad no son constantes y han experimentado variaciones a lo largo del período analizado aunque solo en pocos períodos han sobrepasado el valor de referencia del 30%. Los hogares viviendo en la costa, por ejemplo, superaron el 30% entre 2009 y 2010, mientras que los residentes en Castellón lo hicieron entre 2011 y 2013. La tendencia es decreciente (es decir, hay una reducción en el esfuerzo de pago medio en el largo plazo) en Castellón y en las áreas metropolitanas,

pero es creciente en el resto del territorio, liderado por los hogares residentes en la costa, que arrastra al valor medio de la Comunitat Valenciana (gráfico 10).

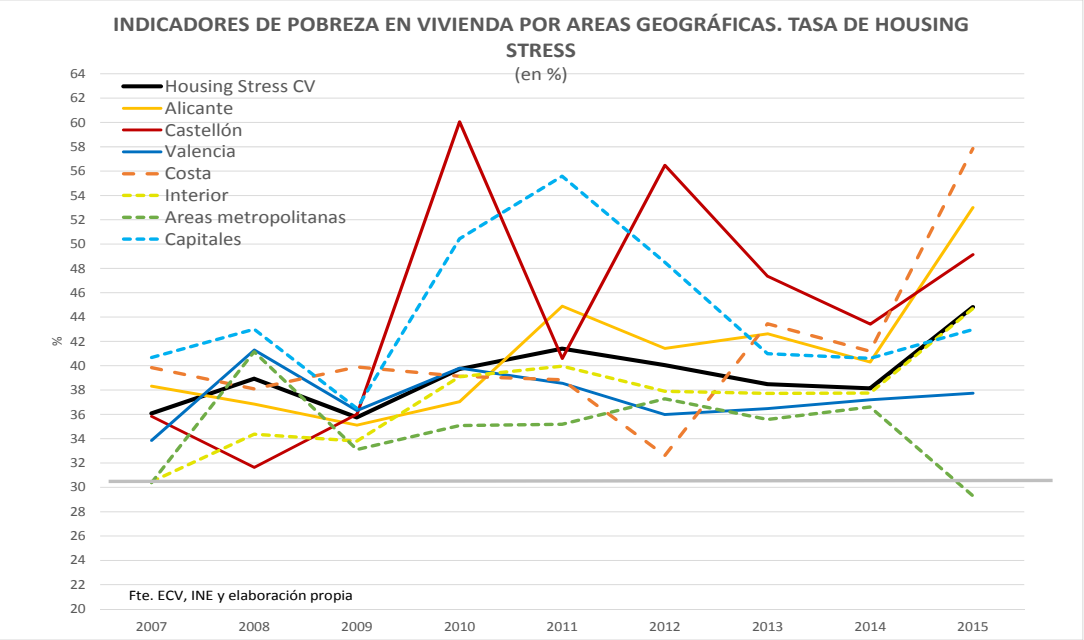
En cuanto al ratio de *housing stress* (gráfico 11), la evolución de los valores son muy representativos de las medias mencionadas, con índices ampliamente mayores del 30% en todos los ámbitos geográficos.

**Gráfico 10**




De nuevo Castellón y las capitales reflejan problemas de *housing stress* severos experimentados entre 2010 y 2013, junto con Alicante, habiendo alcanzado índices superiores al 50% durante toda la fase más crítica de la crisis, lo que da una idea de la dureza del ajuste y del esfuerzo que han tenido que superar los hogares con renta menor del 40% de la distribución (hogares de renta media y medio-baja) para mantener los pagos de sus viviendas durante estos años. En los ámbitos mencionados, estos hogares han tenido que dedicar más del 50% de sus ingresos para pagar sus obligaciones relacionadas con la vivienda (seguramente por la caída en los ingresos, ya que los montantes de hipotecas se han mantenido invariados así como la mayoría de alquileres existentes), lo que ha tenido que suponerles una drástica reducción de los consumos y otros gastos para la vida, reducción que habrán tenido que mantener durante los cinco años más duros de la crisis (2009-2014).

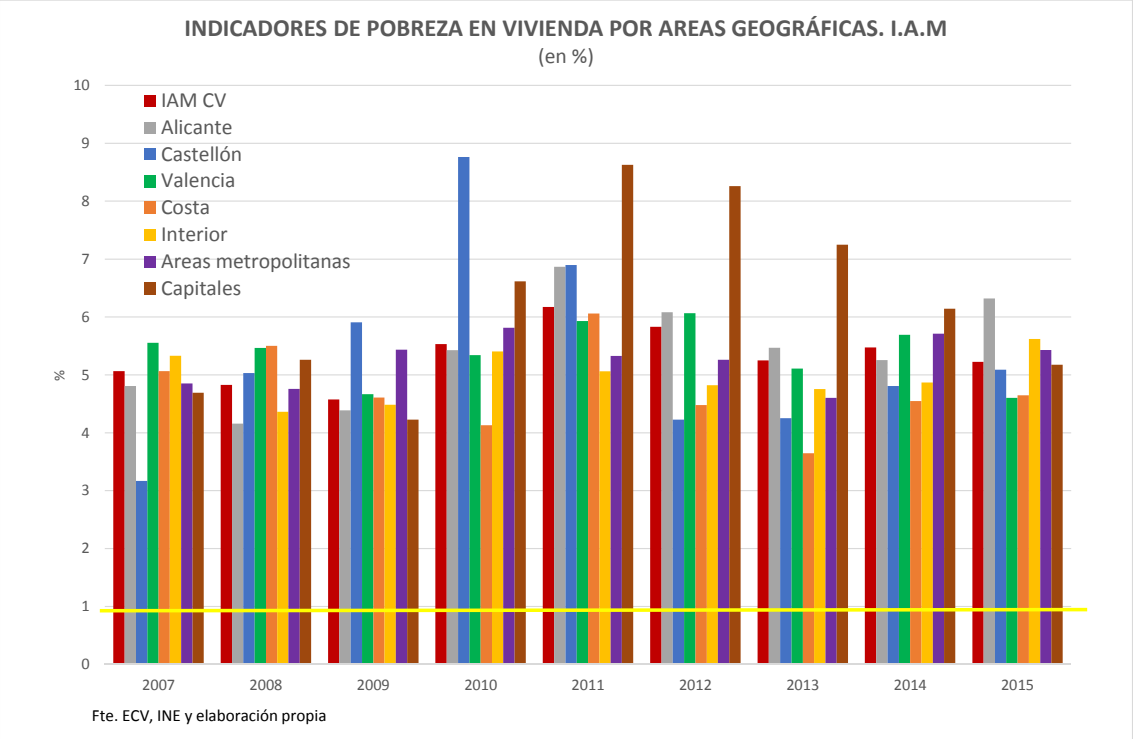
**Gráfico 11**




La dureza y la duración de este esfuerzo implican una contracción severa de los consumos y un elevado esfuerzo de pago en muchos hogares (la cifra media representada indica la cantidad de ingresos que destinan a pagar la vivienda y el resto de renta que queda en el hogar para cubrir las demás necesidades) imposible de comprender sin un apoyo externo. Estos datos explicarían la necesidad de ayuda (y las privaciones) para cubrir gastos en alimentación, los impagos de las facturas de electricidad y otras, en el mejor de los casos. En el peor de los casos, estas tasas revelan la pérdida de las viviendas (desahucios y lanzamientos) por parte de los hogares afectados. Las tasas muestran un aumento al final del período, lideradas ahora por las regiones de Costa y Alicante, seguidas de Castellón y del interior, y no tanto en las capitales. Estos datos implican que los problemas de privación por causa de (para mantener la) vivienda vuelven a estar presentes con toda virulencia en la CV tras la recuperación económica, afectando a los hogares de estas regiones en particular, que se encuentran en los tramos de renta media y medio-baja.

El índice de Accesibilidad Máximo confirma los datos que se evidencian desde la tasa de accesibilidad, mostrando que no hay problemas de acceso evidentes y generalizando la idea de que la media de la población no los ha experimentado, y que se concentran en los hogares de menor renta. El gráfico 12 muestra los cálculos para las áreas geográficas.

**Gráfico 12**




En todos los casos en que se calcula el IAM, ninguna de las áreas se acerca al valor '1' que indicaría problemas de acceso grave[33] en media. Los menores valores serían los de Castellón, alrededor del 3 en 2007 o de la costa en 2013. En los últimos años observados, esta pauta sigue indicando la misma situación.

Los resultados de los índices muestran claramente la necesidad de segmentación en el análisis a nivel de hogar para identificar la proporción de población que exhibe tasas elevadas indicativas de la propensión a la pobreza resultado de la vivienda. Esta segmentación se realiza en el siguiente punto.

- **Hogares afectados**

En este apartado se muestra la proporción de hogares que se encuentran afectados por problemas de accesibilidad utilizando la medición realizada con cada uno de los indicadores. Se han calculado los hogares que superan los límites de cada indicador, es decir, aquellos que superan el 30% del índice de accesibilidad, los que superan similar tasa en el de *housing stress* y los que muestran un valor igual o inferior a la unidad en el IAM. El cuadro 4 recoge la proporción de la población en hogares cuyos valores de los

[33] Hay que recordar que cuando este índice toma valor 1 o menos indica que los hogares se encuentran en problemas extremos de acceso.

ratios cumplen la condición indicada y sufren, por tanto, problemas de pobreza en vivienda, medidos con los tres indicadores. Hay que recordar que las proporciones están calculadas sobre la población que tiene pagos por vivienda exclusivamente, no sobre la total y, por tanto, la proporción de los hogares hace referencia solo a ellos.

**Cuadro 4. HOGARES CON PROBLEMAS DE POBREZA EN VIVIENDA RELATIVOS AL TOTAL DE POBLACIÓN EN EL ÁREA CON PAGOS POR VIVIENDA**

| Según el….. | Ratio de ACCESO ex - post | HOUSING STRESS | IAM |
|---|---|---|---|
| En % s/ total de población en hogares con pagos por vivienda | (de los que tienen pagos por vivienda) | (de los hogares con pagos por vvda, y renta < 40%) | (todos los hogares con pagos) |
| total CV | 26,8 | 52,8 | 2,1 |
| Alicante | 30,5 | 57,6 | 2,0 |
| Castellón | 26,3 | 55,0 | 0,8 |
| Valencia | 24,5 | 49,3 | 2,0 |
| Costa | 33,8 | 57,4 | 3,6 |
| Interior | 24,4 | 47,8 | 0,9 |
| Areas metropolitanas | 23,8 | 49,7 | 2,1 |
| Capitales | 29,3 | 59,3 | 1,9 |
| No Identificados | 22,2 | 45,5 | 3,3 |

Fte. Elaboración propia a partir de la ECV

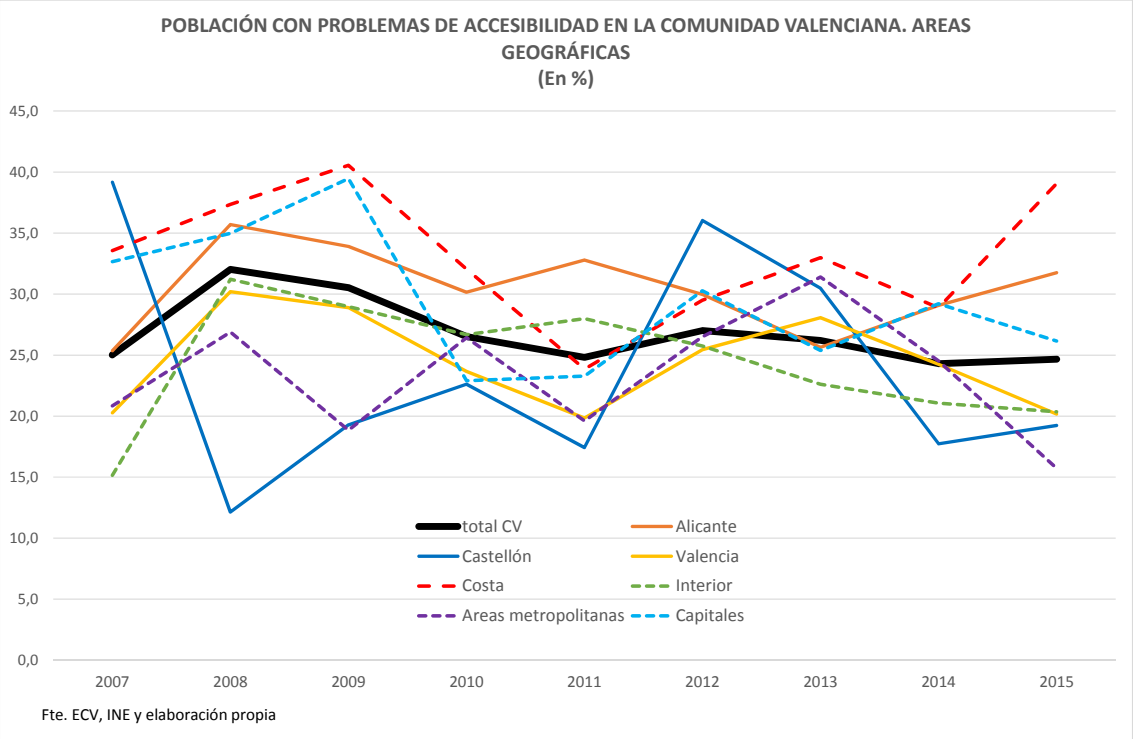
El cuadro muestra que el número de hogares que presentan problemas de acceso es de un 26.77% del total de hogares que tienen obligaciones de pago por vivienda. Igualmente, la clasificación de los hogares entre aquellos que sufren *housing stress* (HS) refleja que un 52.81% de los hogares con ingresos menores del 40% de la renta disponible, sufren HS. Este problema adelanta una limitación en los consumos en bienes no vivienda para los hogares que lo sufren y, por tanto, una imposibilidad de cubrir suficientemente las necesidades básicas. El número de hogares afectados por accesibilidad severa (IAM<1) es el 2.12% de los que tienen pagos por vivienda, todo ello en media de la Comunitat Valenciana.

Si se observan los hogares con un ratio de accesibilidad superior al 30%, estos se concentran en la costa y en la provincia de Alicante (indicando un mayor esfuerzo de pago en estas regiones que la media, realizado por un 33.8% de su población con pagos por vivienda y un 30.5% respectivamente), seguidos de las capitales (con un 29.3%). Los

datos del total de hogares en cada área afectados por un excesivo ratio de *housing stress* ratifican lo anteriormente explicado, y muestran que la proporción de hogares afectados es muy elevada: hay más del 50% de los hogares que tienen una renta menor del 40% de la distribución gastando más del 30% de su renta en vivienda. La situación más grave aparece en las capitales (un 59.3% de los hogares), en Alicante (57.6% de los hogares de la provincia con estas características), en la costa (57.4% de los hogares) y en Castellón (55%).

En su evolución temporal (gráfico 13), la proporción de hogares que exhiben una tasa de accesibilidad mayor del 30%, ha oscilado alrededor del 28%, con un pico de afectación máximo de un 32% de los hogares en la CV en 2008. La media del período anteriormente mencionada refleja el comportamiento de las áreas del interior y de la provincia de Valencia, pero el resto de las áreas reflejan un efecto muy dispar en cuanto al número de hogares afectados. Por ejemplo, la provincia de Alicante muestra que, de forma sistemática, entre el 32% y 35% de la población con pagos de vivienda tienen una tasa de accesibilidad superior al 30% de sus ingresos (la tasa solo cayó por debajo de este valor en 2013). Entre el 35% y el 40% de los hogares viviendo en la costa (sin tener en cuenta las capitales ni sus áreas metropolitanas) afrontan sus pagos por vivienda con una tasa mayor del 30% (salvo en 2011), al igual que los hogares en las capitales, en que aquellos con un esfuerzo máximo repuntaron fuertemente en 2009 (hasta el 40% de los hogares), aunque tras 2010 quedaron por debajo del 30%. Los hogares del interior presentan proporciones parecidas. Las regiones con menor afectación por problemas de accesibilidad son las áreas metropolitanas y Castellón.

**Gráfico 13**

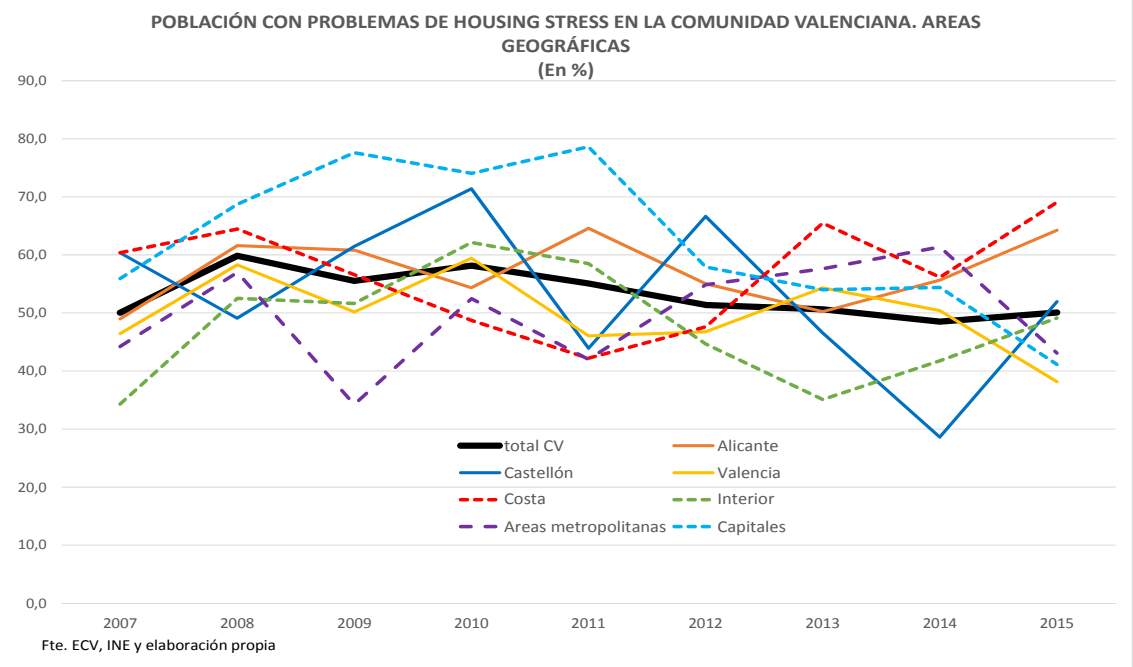



No obstante, desde 2011 ha aumentado la proporción de hogares con problemas de accesibilidad en estas zonas y el patrón de evolución ha tendido a converger, en lo que parece una generalización de los problemas de acceso posiblemente derivada de la restricción de los ingresos y su congelación.

La proporción de población afectada por *Housing Stress* es mayor, como ya se ha mencionado anteriormente, con una media de entre el 50% y 60% de los hogares afectados a lo largo del período analizado, con la situación más severa durante los primeros años de la crisis (2008-2010). Como se observa en el gráfico 14, fue la provincia de Castellón y, especialmente, en capitales donde el problema de *Housing Stress* afectó en mayor medida. En el caso de las capitales, entre 2008 y 2012 más del 70% de los hogares con renta <40% se vieron perjudicados por las privaciones identificadas por este ratio. Castellón, la costa de la CV, Alicante y el interior fueron las que concentraron una mayor proporción de los hogares con problemas durante esta fase, alrededor del 58%. Tras 2012 todas las áreas salvo el interior y Castellón, mostraban una elevada proporción de hogares (por encima de la media) sufriendo privaciones por razón de la vivienda. La caída en el número de hogares en *housing stress* en el interior y Castellón mencionado en años aún de crisis económica, es posiblemente debida a la salida de estos hogares del grupo de deudores por razón vivienda, no por que hayan cubierto los pagos completamente (es difícil pensar que se hayan pagado todas las cantidades pendientes en

época de crisis), sino por la pérdida de la vivienda. No obstante, no hay suficiente información para evaluar estos extremos.

**Gráfico 14**

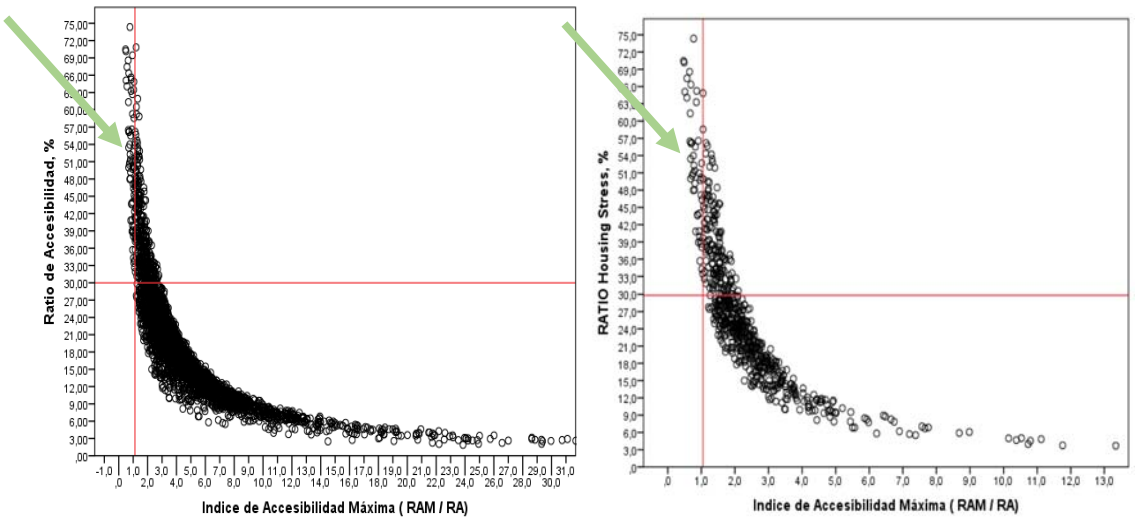



La identificación más precisa del total de hogares con problemas severos de acceso puede realizarse con la combinación de estos indicadores. Si se evalúan conjuntamente los resultados, los índices dan soluciones gráficas útiles que, convenientemente definidas, pueden ayudar a la clasificación de los hogares individuales que sufren pobreza asociada a la vivienda. Como ilustración, se han combinado aquí los tres indicadores, dos a dos, para mostrar áreas gráficas que identifican a los hogares que sufren los problemas más severos.

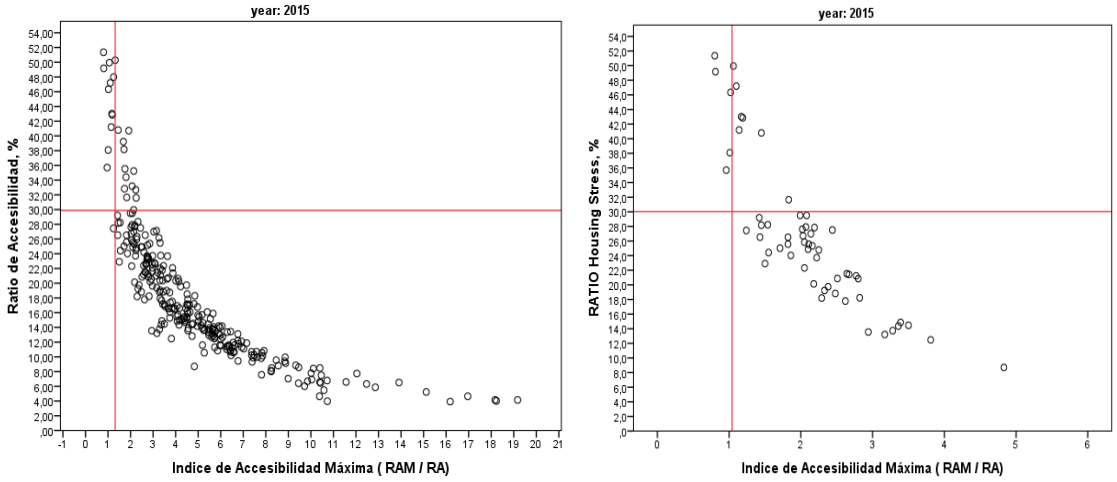
El gráfico 15 (panel A) recoge la primera relación, que representa la interacción entre el ratio de accesibilidad (DtI) y el IAM. Su perfil muestra una figura que representa la distribución conjunta de los hogares según su situación de acceso.

**Gráfico 15. Identificación de los hogares afectados por pobreza en vivienda**

Panel A. Resultados agregados




Panel B. Resultados por años. 2015




La sección inicial (izquierda arriba del primer gráfico) es la indicativa del cuadrante que registra los hogares que experimentan problemas graves de acceso y sufren pobreza por vivienda al identificar los casos con IAM menor que la unidad y tasa de accesibilidad mayor del 30%, es decir, aquellos hogares que presentan problemas de acceso severos. Cada punto que cae en el cuadrante superior izquierda sería el conjunto de hogares con los valores de los ratios correspondientes, que muestran problemas severos de pobreza en vivienda. En el panel A se han incluido todos los datos correspondientes al período completo, mientras que el panel B tiene solo los correspondientes al último año registrado (2015).

El segundo gráfico relaciona el IAM con el indicador de *housing stress*. En este caso, la proporción de hogares con problemas severos es menor, aunque esto es debido a que

se cuantifican un menor número de hogares (solo se encuentran aquellos con renta por debajo del 40% de la distribución) respecto a las cifras aportadas por el ratio de accesibilidad. Estos gráficos muestran cómo la proporción de hogares en HS no es mayoritaria y permiten su clasificación.

## III.- Análisis comparativo: accesibilidad y pobreza

Los indicadores de accesibilidad calculados en este apartado se contrastan con dos medidas de privación que están contenidas en la base de datos de la ECV[34] como variables, con el fin de evaluar su significatividad. Se calculan las correlaciones y el coeficiente de regresión con el fin de que respalden las interpretaciones asignadas a las variables. En el cuadro 5 se muestran las correlaciones bivariadas[35] entre estos indicadores.

**Cuadro 5. Correlaciones entre los indicadores de pobreza. CV**

| | Num obs | pobre CV | pobres según la LP española | Ratio accesibilidad | Housing Stress - | IAM | Hogar en riesgo de pobreza | Hogar en carencia material severa |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Pobre según la LP de la CV | 19545289 | 1 | | | | | | |
| Pobres según la LP española | 19545289 | ,905** | 1 | | | | | |
| Ratio accesibilidad | 7869375 | **-,493**** | **-,484**** | 1 | | | | |
| Housing Stress | 3103666 | -,355** | -,307** | 1,000** | 1 | | | |
| IAM | 6273331 | -- | -,304** | ,340** | ,383** | 1 | | |
| Hogar en riesgo de pobreza (ECV) | 15602780 | **,875**** | **,977**** | **-,494**** | **-,301**** | **-,315**** | 1 | |
| Hogar en carencia material severa (ECV) | 15602780 | **,222**** | **,219**** | -,175** | -,047** | -,086** | ,218** | 1 |

** significativo al 1% (bilateral)
Fte. ECV y elaboración propia

Los resultados muestran correlaciones que son estadísticamente significativas, entre los indicadores de accesibilidad estimados y los de pobreza. La correlación entre el ratio de accesibilidad y las dos medidas de pobreza es de 0.5 mientras que el de *housing stress* y las medidas de pobreza es de 0.35-0.3. En todos los casos, son estadísticamente significativas. Estas correlaciones indican la coincidencia de los dos fenómenos y adelantan que puede existir una relación causal entre ellos que determinaría una proporción de su evolución equivalente al valor de las correlaciones. Por su parte, los indicadores de pobreza en la CV y de pobreza según la LP de España con respecto a la

[34] Se utilizan dos indicadores, de riesgo de pobreza y carencia material severa.

[35] Se han estimado los coeficientes de correlación de Pearson, y los no paramétricos de Tau-b de Kendal y de Spearman, estimando el grado de significación con un error máximo del 5%.

variable 'hogar en riesgo de pobreza' de la ECV tienen una muy elevada correlación (la segunda es casi la unidad) indicando que es la misma variable en esencia. Este indicador está correlacionado casi un 0.5 con el ratio de accesibilidad y similares correlaciones a las antes vistas (0.3) con *housing stress* y el IAM, todas ellas estadísticamente significativas. Los indicadores de los ratios tienen signos negativos consistentes con su construcción, ya que un aumento en los ratios hace referencia a una menor accesibilidad, por lo que se determina que la relación sea inversa.

Por último, el indicador de 'carencia material severa' está débilmente correlacionado con los indicadores de accesibilidad y pobreza. Los signos son los correctos y los coeficientes son significativos, aunque la correlación es pequeña, no mayor de 0.22.

Una aproximación más precisa ha sido contrastar la probabilidad de un hogar de caer bajo la línea de pobreza condicionada al valor de sus índices de accesibilidad, *housing stress* y IAM. Este cálculo es una forma de aproximación a la relación con la pobreza, y se ha realizado mediante la definición de una función de probabilidad condicionada que se ha estimado en la base de la ECV de microdatos[36]. El cuadro 6 recoge los parámetros de interés de los resultados y la capacidad explicativa de la regresión probabilística. Todos los parámetros resultaron significativos al 0.01% y consistentes cuando se estiman de forma recursiva para cada año de la encuesta[37].

**Cuadro 6 Propensión a la pobreza condicionada a los ratios de accesibilidad a la vivienda[+]**

| | α | Err.St | β | Err St | $R^2$ | F | VIF |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Mod 1 | | | | | | | |
| Pr(pobre) = α + β *R.Access | -,076*** | ,000 | ,012*** | ,000 | ,328 | 3847977 | 1,000 |
| Mod 2 | | | | | | | |
| Pr(pobre) = α + β *Housing stress | ,298*** | ,000 | ,008*** | ,000 | ,151 | 553140,8 | 1,000 |
| Mod 3 | | | | | | | |
| Pr(pobre) = α + β *IAM | ,053*** | ,000 | -,002*** | ,000 | ,009 | 54185,6 | 1,000 |

[+] Se utiliza la propensión a ser pobre según la línea de pobreza del Estado. Se hace así por la mayor correlación alcanzada por esta variable con los indicadores de accesibilidad.
*** indica significativo al 0.1%
Fte. Elaboración propia

[36] La función de probabilidad condicionada tiene la siguiente forma funcional:

$$\Pr(pobre \parallel X) = \alpha_i + \sum_{i=1}^{j} \beta_i z_i + \mu_i$$

Donde X es el conjunto de características del hogar, Z son los ratios de pobreza en vivienda calculados j=3 (ratios Accesibilidad, *Housing stress* e IAM). Se calculan dos ecuaciones por separado, la primera con z1 (ratio de accesibilidad), y la segunda, con los otros dos ratios. Se hace así por la elevada correlación entre el ratio de accesibilidad y el IAM que no permite calcular la probabilidad de ambos conjuntamente para inducir a la pobreza.

[37] No se muestra aquí la estimación recursiva de los parámetros pero están disponibles. El resultado indica modelos estables.

El modelo 1 muestra cómo la probabilidad de caer en la pobreza aumenta un 1.2% cuando el ratio aumenta un punto lo que indica que mayores ratios de accesibilidad se encuentran elásticamente asociados a la probabilidad de caer bajo la línea de pobreza. Esta relación explicaría un 32.8% de la probabilidad de que un hogar de convierta en pobre por razón del pago de la vivienda. En cuanto a la regresión 2 que relaciona la probabilidad de ser pobre con el indicador de *housing stress*, las variaciones en este ratio explicarían un 15% de la propensión a la pobreza, y un aumento de un 1% generaría un incremento de la probabilidad de ser pobre del 0.8%. La incidencia de este indicador es menor que en el caso anterior mostrando una menor reacción, a la par que menor capacidad predictiva, aunque la relación es significativa. Por último, el indicador IAM presenta una capacidad explicativa menor, con el signo opuesto (lo que es consistente con su forma de medición inversa) y refleja que cuando el IAM aumenta un punto (por ejemplo, de 1 a 2) disminuye la probabilidad de ser pobre en un 0.2%.

Dada la complejidad del fenómeno de pobreza, estos resultados iniciales, significativos, son relevantes a la hora de evaluar el impacto que tiene sobre ella los indicadores de capacidad de acceso residencial, mostrando una primera evaluación de la pobreza inducida por vivienda para la Comunitat Valenciana.

El cuadro 7 muestra los resultados de los modelos replicados por las áreas geográficas analizadas en este documento.

**Cuadro 7.- Propensión a la pobreza condicionada a los ratios de accesibilidad a la vivienda. Detalle por áreas geográficas+**

| Modelo | | α | *Err. St* | β | *Err St* | $R^2$ | F | VIF |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Costa** | | | | | | | | |
| Mod 1 | Pr(pobre) = α + β *R.Access | -,018*** | *,000* | ,011*** | *,000* | ,297 | 517008,680 | 1,000 |
| Mod 2 | Pr(pobre) = α + β *Housing stress | ,369*** | *,000* | ,007*** | *,000* | ,128 | 87299,636 | 1,000 |
| Mod 3 | Pr(pobre) = α + β *IAM | ,062*** | *,000* | -,005*** | *,000* | ,017 | 14912,269 | 1,000 |
| **Interior** | | | | | | | | |
| Mod 1 | Pr(pobre) = α + β *R.Access | -,067*** | *,000* | ,012*** | *,000* | ,324 | 907216,382 | 1,000 |
| Mod 2 | Pr(pobre) = α + β *Housing stress | ,374*** | *,000* | ,007*** | *,000* | ,166 | 138767,383 | 1,000 |
| Mod 3 | Pr(pobre) = α + β *IAM | ,065*** | *,000* | -,006*** | *,000* | ,019 | 29512,520 | 1,000 |
| **Área Metropolitana** | | | | | | | | |
| Mod 1 | Pr(pobre) = α + β *R.Access | -,114*** | *,000* | ,013*** | *,000* | ,341 | 839188,522 | 1,000 |
| Mod 2 | Pr(pobre) = α + β *Housing stress | ,165*** | *,000* | ,010*** | *,000* | ,200 | 160883,893 | 1,000 |
| Mod 3 | Pr(pobre) = α + β *IAM | ,062*** | *,000* | -,004*** | *,000* | ,012 | 17030,191 | 1,000 |
| **Capitales de provincia** | | | | | | | | |
| Mod 1 | Pr(pobre) = α + β *R.Access | -,087*** | *,000* | ,012*** | *,000* | ,364 | 1212069,234 | 1,000 |
| Mod 2 | Pr(pobre) = α + β *Housing stress | ,277*** | *,000* | ,007*** | *,000* | ,151 | 146511,400 | 1,000 |
| Mod 3 | Pr(pobre) = α + β *IAM | ,049*** | *,000* | -,001*** | *,000* | ,005 | 9084,502 | 1,000 |
| **ALICANTE** | | | | | | | | |
| Mod 1 | Pr(pobre) = α + β *R.Access | -,061*** | *,000* | ,012*** | *,000* | ,342 | 1475655,372 | 1 |
| Mod 2 | Pr(pobre) = α + β *Housing stress | ,359*** | *,001* | ,007*** | *,000* | ,154 | 216140,179 | 1 |
| Mod 3 | Pr(pobre) = α + β *IAM | ,036*** | *,000* | -,001*** | *,000* | ,005 | 11436,721 | 1 |
| **CASTELLÓN** | | | | | | | | |
| Mod 1 | Pr(pobre) = α + β *R.Access | -,082*** | *,001* | ,011*** | *,000* | ,382 | 358375,713 | 1 |
| Mod 2 | Pr(pobre) = α + β *Housing stress | ,434*** | *,002* | ,006*** | *,000* | ,161 | 37595,675 | 1 |
| Mod 3 | Pr(pobre) = α + β *IAM | ,025*** | *,000* | -,002*** | *,000* | ,006 | 2835,019 | 1 |
| **VALENCIA** | | | | | | | | |
| Mod 1 | Pr(pobre) = α + β *R.Access | -,085*** | *,000* | ,012*** | *,000* | ,319 | 1795805,178 | 1 |
| Mod 2 | Pr(pobre) = α + β *Housing stress | ,235*** | *,001* | ,008*** | *,000* | ,156 | 280633,948 | 1 |
| Mod 3 | Pr(pobre) = α + β *IAM | ,066*** | *,000* | -,003*** | *,000* | ,010 | 33405,676 | 1 |

*** Indica significativo al 0.1%

Fte. Elaboración propia

En él se observa cómo los resultados por regiones son consistentes con los obtenidos a nivel agregado. El ratio de accesibilidad estaría asociado a la propensión a caer en la pobreza explicando un 30%-34% de su variabilidad (un tercio del total), de manera que un aumento de un 1punto en la tasa se asocia a un incremento entre un 1.1% (en la costa y en Castellón) y un 1.2% (en el resto) en la probabilidad de ser clasificado como pobre. Esta reacción es elástica lo que implica que existe una fuerte sensibilidad entre ambas situaciones, y que cualquier cambio en la tasa (compromiso de pago sobre los ingresos) acelerará la probabilidad de caer en la pobreza más que proporcionalmente.

En él se observa cómo los resultados por regiones son consistentes con los obtenidos a nivel agregado. El ratio de accesibilidad estaría asociado a la propensión a caer en la pobreza explicando un 30%-34% de su variabilidad (un tercio del total), de manera que un aumento de un 1punto en la tasa se asocia a un incremento entre un 1.1% (en la costa y en Castellón) y un 1.2% (en el resto) en la probabilidad de ser clasificado como pobre. Esta reacción es elástica lo que implica que existe una fuerte sensibilidad entre ambas situaciones, y que cualquier cambio en la tasa (compromiso de pago sobre los ingresos) acelerará la probabilidad de caer en la pobreza más que proporcionalmente.

El aumento en la tasa de *housing stress* tiene una menor capacidad explicativa aunque se asocia a entre un 15%-20% de la variabilidad en la probabilidad de ser pobre. Tiene mayor capacidad explicativa en las áreas metropolitanas (lo que implica que este fenómeno es más relevante para explicar la pobreza en esas zonas) y menor en la Costa. Un aumento de un punto porcentual en esta tasa se asocia con un aumento del 0.6% (Castellón) al 1% (en las áreas metropolitanas) en la propensión a la pobreza, áreas que se verían afectadas de forma más significativa con un aumento de pobreza, si aumenta el esfuerzo de pago por vivienda entre los hogares con renta menor del 40% de la distribución.

Por último, el IAM tiene una correlación menor con la propensión a la pobreza. De hecho, aunque los resultados de los ajustes son robustos, no tiene una gran capacidad explicativa (que oscila entre el 0.5% (Alicante y capitales) y el 1.9% (interior) de la variabilidad de la propensión a la pobreza. Según los parámetros, un aumento de un punto en este indicador se asocia con una reducción de entre el 0.1% de los hogares clasificados como pobres (en Alicante y las capitales) y el 0.5% (en el interior). Esta menor significatividad viene dada por que el IAM identifica los hogares que caen en la pobreza

extrema por vivienda, que son, en cifra, marginales. Su nivel de significatividad le da gran valor ya que muestra su capacidad para identificar estos casos que son los que mayor necesidad de cobertura de la política de vivienda, tienen.

Como resumen, en este apartado se aportan medidas para evaluar las dificultades de cobertura de los gastos de vivienda en la población de la CV. Como la cobertura de la vivienda es considerada un bien necesario (ya que la falta de vivienda hace caer en la pobreza extrema a los hogares), estos indicadores miden las dificultades asociadas a los pagos en vivienda que hacen que los hogares reduzcan sus consumos así como el gasto en otros bienes, para mantener la vivienda. Estos indicadores muestran las situaciones de riesgo de caída en privación y en pobreza como consecuencia de la cobertura de la vivienda, y reflejan el escenario en el que se encuentran los hogares en la Comunitat Valenciana.

En términos medios, los índices de accesibilidad y el IAM no muestran una situación generalizada de dificultades de pago, con ratios lo suficientemente bajos como para afirmar que, en media, la vivienda no es una cuestión que genere preocupación por su cobertura. El elevado número de hogares que declaran tener pagos por vivienda (cercano al 50%) y su distribución sugiere que la mayoría de los hogares correspondientes a todos los estratos de renta, soportan bien los pagos por vivienda.

El grupo social más penalizado por estos pagos aparece cuando se calcula el *housing stress*, teniendo en cuenta los hogares de renta media y medio baja (en el 40% de la distribución de la renta y por debajo de esa cantidad), en que aparecen las situaciones de dificultad de pago severas con tasas de HS que superan el 60%, reflejando una incapacidad real de cobertura de gastos comunes en el hogar. Una parte relevante de estos hogares no son clasificados como pobres.

El análisis ha identificado las regiones con peores condiciones (Castellón, las capitales y la costa) a la par que ha reconstruido su evolución durante la crisis económica e identificado los momentos de mayor severidad en el esfuerzo de pago, que bien pudo terminar, en una proporción difícil de conocer, en los procesos de desahucios y pérdidas de vivienda conocidas.

Un análisis más preciso ha estimado la relación entre las tasas y la propensión a ser clasificado como hogar pobre, y este análisis es confirmatorio de la responsabilidad de la obligación de pago por mantener la vivienda en la propensión a caer bajo la línea de pobreza: la tasa de accesibilidad se asocia con un 30% de los cambios en las tasas de

pobreza, mostrando uno de los canales de transmisión hacia la pobreza de las situaciones de pago por vivienda.

Las condiciones económicas que afectan a los hogares y modifican estas tasas tienen, por tanto, un impacto importante en la propensión a la pobreza de los hogares que están sobrecargados de pagos. Así como la caída en los tipos de interés redujo las cuotas a pagar y mejoró la accesibilidad de los hogares (a través de una reducción en la cuota), rebajando la probabilidad de caer en la pobreza, un incremento en los tipos de interés modificará al alza las cuotas de los créditos existentes, que están siendo pagados, y acelerará la probabilidad de caer en la pobreza de una parte de la población, siempre que los ingresos de esos hogares no mejoren.

## IV.- Accesibilidad por fórmulas de tenencia

Para terminar este documento, se analizan aquí los indicadores de accesibilidad asociados a la fórmula de tenencia de los hogares, especificándolos por áreas. El detalle sobre la distribución de la tenencia está contenido en el documento técnico DT_4. En este, se calculan los ratios de accesibilidad (los tres indicadores: DtI, Housing Stress y IAM) medios para cada área geográfica por fórmula de tenencia, con el fin de identificar aquellas donde estos indicadores muestran mayores problemas de pobreza en vivienda. Se aportan las medidas de la media y la mediana, para dar una idea sobre la posición del 50% de la población con pagos por vivienda, en cuanto a sus obligaciones de pago residencial.

En primer lugar, el cuadro 8 muestra la media para todo el período de las tres tasas, por área geográfica. La tasa de accesibilidad observada presenta diferencias muy importantes cuando se segmenta por tenencia, con valores muy por debajo del 30% para los propietarios y los inquilinos con precios reducidos, pero muy por encima del 30% para los inquilinos que pagan precios de mercado. Esta es una primera diferencia que no aparece salvo que se realice esta segmentación de los datos, ya que el peso de la propiedad es elevado y tiende a reducir la relevancia de esta tasa para el grupo de inquilinos. La diferencia es de casi veinte puntos porcentuales, y muestra cómo los inquilinos a precios de mercado dedican una media del 39.1% de su renta para el pago de alquiler, 9 puntos más que el valor de referencia, lo que muestra un esfuerzo de pago relevante.

**CUADRO 8**
**Pobreza en vivienda, fórmulas de tenencia y áreas geográficas en la CV**

| | **Tasa de Accesibilidad** | ***Housing Stress*** | **IAM** |
|---|---|---|---|
| | Media (%) | Media(%) | Media (num) |
| PROPIEDAD | | | |
| Alicante | 23,9 | 36,9 | 5,1 |
| Castellón | 24,1 | 50,5 | 5,4 |
| Valencia | 22,2 | 33,6 | 5,5 |
| Costa | 27,1 | 40,4 | 4,9 |
| Interior | 22,7 | 33,5 | 4,9 |
| Áreas Metropolitanas | 21,3 | 30,6 | 5,2 |
| Capitales de provincia | 22,3 | 38,4 | 6,3 |
| **CV** | **22,9** | **35,5** | **5,3** |
| ALQUILER A PRECIO DE MERCADO | | | |
| Alicante | 40,9 | 49,2 | 3,0 |
| Castellón | 42,4 | 23,2 | 2,8 |
| Valencia | 39,4 | 47,1 | 3,2 |
| Costa | 40,5 | 46,4 | 2,8 |
| Interior | 37,1 | 48,4 | 4,0 |
| Áreas Metropolitanas | 41,2 | 50,3 | 3,2 |
| Capitales de provincia | 41,8 | 48,8 | 2,6 |
| **CV** | **39,1** | **47,3** | **3,2** |
| ALQUILER A PRECIO INFERIOR A MERCADO | | | |
| Alicante | 14,7 | 21,1 | 24,0 |
| Castellón | 14,8 | 0,0 | 8,2 |
| Valencia | 15,2 | 20,0 | 10,3 |
| Costa | 12,1 | 20,5 | 12,2 |
| Interior | 23,0 | 30,6 | 12,0 |
| Áreas Metropolitanas | 10,7 | 11,2 | 11,1 |
| Capitales de provincia | 15,8 | 24,7 | 17,7 |
| **CV** | **15,2** | **20,5** | **13,4** |

Fte. Elaboración propia a partir de los microdatos de la ECV

Por el contrario, los propietarios muestran un esfuerzo de pago reducido, con un 22.9% de media en esta tasa, aunque hay regiones donde el esfuerzo medio es mayor, como la costa (con el 27,1%), Alicante y Castellón (con alrededor del 24% cada uno).

Los inquilinos soportan un mayor esfuerzo de pago, como ya se ha dicho, con un 39.1% de tasa de accesibilidad, mayor en Castellón (un 42.4%), en las capitales y áreas metropolitanas (41.2-41.8%) y en Alicante (40.9%), y menor en el interior (37.1%). En

todos los casos, la tasa sobrepasa ampliamente a la recomendable para evitar las situaciones de privación (el 30% de limite). Estas cifras muestran los lugares en que esta situación de privación y potencial falta de cobertura de gastos básicos ha tenido lugar, asociada a los hogares en alquiler.

En cuanto a los inquilinos que ocupan viviendas a precios por debajo del mercado, su ratio de accesibilidad es bajo y, dados los niveles de ingresos declarados por el hogar, no parecen presentar problemas de cobertura de pagos de la vivienda. El interior es la única área donde este ratio es mayor (23%) sin llegar al límite de referencia.

El indicador de *housing stress* registra los ratios de los hogares con una renta inferior al 40% de la distribución. En este caso, los problemas de falta de acceso **aparecen con claridad**. En el caso de los propietarios, la tasa de *housing stress* para la CV es del 35.5%, mayor del 30% de referencia, y en ningún caso disminuye por debajo de este nivel. Los hogares propietarios con una tasa mayor son los residentes en Castellón, con un 50,5% que resulta un esfuerzo excesivamente elevado, seguido de los habitantes de las costas, con un 40,4%. El menor esfuerzo aparece en las áreas metropolitanas (con un 30.6%) y en el interior (33.5%). Estos datos indican que la pobreza en vivienda afecta de forma severa a los propietarios de renta media y medio-baja. La hipótesis mantenida en este documento aparece de nuevo con fuerza tras estas cifras: el esfuerzo que estos hogares están llevando a cabo en el pago de sus viviendas posiblemente se realiza a costa de sacrificar parte de los gastos en consumos necesarios generando privación. Estos datos también muestran como este efecto es especialmente severo en determinadas localizaciones geográficas como Castellón, la costa y las capitales.

Similares resultados aparecen en el segmento de inquilinos a precios de mercado. En este caso, la severidad de los ratios es mayor, con una media del 47.3% para la CV, con valores elevados y muy estables del ratio de *housing stress* en todas las regiones salvo en Castellón, donde presenta un valor del 23.2%, es decir, sin problemas de dificultad de pago. En el resto del territorio, las tasas son muy elevadas indicando que estos hogares dedican una proporción cercana al 50% de sus ingresos para cubrir el coste de la vivienda, característica que determina una mayor probabilidad de caer en la pobreza.

En el caso del Índice de Accesibilidad Máxima (IAM), los valores son mayores de la unidad para todos los casos y tenencias, indicando una baja probabilidad de los hogares de caer en la pobreza extrema, aunque no es excluyente de la privación. La media

para los propietarios es de 4.1, con el menor de los valores en el área de costa (3.7). En el caso de los inquilinos a precios de mercado, este valor es la mitad, del 2.2, y la región con menor valor es la correspondiente a las capitales de provincia, con 1.8. Este valor más cercano a la unidad refleja una peor situación de los hogares inquilinos viviendo en las capitales, resultado consistente con el de los otros dos indicadores. Los hogares inquilinos en viviendas con precio por debajo del mercado muestran valores del IAM mucho mayores.

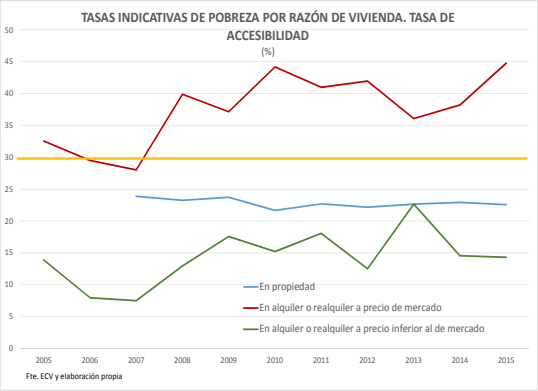
La evolución temporal de las citadas tasas por tenencia también ha sido calculada y se observa en el gráfico 16, donde se representan las tasas de accesibilidad y de *housing stress*.

La evolución ratifica las interpretaciones anteriores y aporta información adicional sobre la evolución de las tasas y los momentos en que se produce el empeoramiento de la accesibilidad a la vivienda en la CV. En él se observa como, durante todo el período analizado, los inquilinos presentan de forma sistemática, tasas superiores al valor del 30% (tanto en la de accesibilidad como en HS), como los propietarios muestran esfuerzos mayores en HS y la ausencia de un esfuerzo de pago extremo en el caso de los inquilinos a precios de mercado.

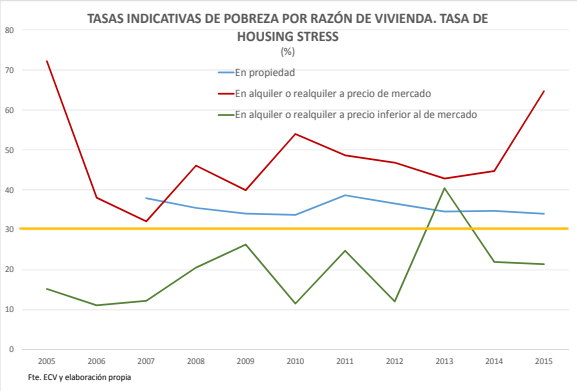
El panel A representa la evolución de la tasa de accesibilidad, y pone de manifiesto la situación detectada entre los inquilinos a precios de mercado, con un valor de la tasa que pasa de los niveles normales del 30% (entre 2005 y 2007) para acelerarse en 2008 hasta alcanzar las tasas mayores (45% en media) entre 2010 y 2012. Los efectos de la crisis parece que tienen un impacto inmediato sobre este colectivo de hogares, dañando su capacidad de pago de forma severa desde el mismo año. Durante el año 2013 se reduce la tasa al 36%, pero vuelve a crecer y toma una senda ascendente que alcanza el máximo valor en el último año considerado. Esto implica que los problemas de accesibilidad en este colectivo no solo no han remitido con la mejoría económica, sino que se empeoran.

**Gráfico 16. Tasas de accesibilidad y Housing Stress por tenencia para la CV. 2005-2015**

Panel A. Accesibilidad




Panel B. HS




La evolución de las tasas de accesibilidad en propietarios y en inquilinos a precio inferior al de mercado ha sido muy estable a lo largo del período, con un pequeño empeoramiento en los últimos en los dos primeros años de la crisis y una evolución estable alrededor del 15%.

El panel B incluye la evolución del *housing stress* por fórmula de tenencia. En el gráfico se muestra el indicador de propietarios e inquilinos a precios de mercado por encima del 30%. De nuevo, el indicador de los propietarios es estable, con un empeoramiento puntual en 2011 aunque manteniendo fuertes tasas (superiores a la referencia del 30%) que indican un esfuerzo elevado en el pago de viviendas en proporción a sus ingresos durante todo el período. Sin embargo, los inquilinos a precios de mercado ven empeorar su situación de inmediato con el primer impacto de la crisis (alcanzan un 54% en el valor de este ratio) para mejorar algo posteriormente, aunque desde 2014 el ratio vuelve a crecer hasta una tasa superior al 60%. Los problemas de accesibilidad de los hogares inquilinos a precios de mercado con ingresos inferiores al 40% de la distribución de la renta, son elevados y empeoran su situación a pesar de la recuperación económica.

Es sorprendente este rebote del índice (y de otros indicadores como el de pobreza visto en el documento DT_4) de los inquilinos, aunque puede comprenderse como resultado de un aumento en los alquileres en los últimos años. Este crecimiento, contrastado con las cifras de mercado, es el resultado de las presiones sobre el mercado de la vivienda en la CV: el crecimiento económico de los últimos dos años ha generado una recuperación de la demanda de viviendas que se ha orientado fundamentalmente al

alquiler, dada la restricción existente aún en el mercado hipotecario y su reducida concesión de créditos. Esto ha hecho que la demanda se concentre y se eleven los precios en el mercado, como reacción económica natural (esta es una de las particularidades de los mercados residenciales) y como consecuencia de un déficit de oferta suficiente de unidades en alquiler. Este crecimiento en los precios de alquiler estaría detrás del aumento de este ratio.

- *La probabilidad de caer en la pobreza*

En un último ejercicio, en este documento se ha calculado la probabilidad de caer en la pobreza asociada a los valores de los ratios, estimadas en el apartado anterior, pero ahora condicionadas a la forma de tenencia de los hogares (propiedad, alquiler a precios de mercado y alquiler a precios por debajo de mercado[38]). Los resultados se muestran en el cuadro 9.

En este cuadro se ponen de manifiesto resultados de interés. La relación entre los ratios de accesibilidad en vivienda y la propensión a la pobreza tienen especial relevancia en las **tenencias en propiedad y alquiler a precios de mercado**, donde el efecto de los ratios se asocian a un 30% de la propensión a ser pobre (R2= 28,5% en propietarios y 31,1% en inquilinos a precio de mercado), indicando hogares que han cubierto sus necesidades a través del mercado (sin ayudas) y que podrían pasar a la situación de ser clasificadas como pobres sin ser pobres previamente, si los ratios aumentan. La probabilidad de ser pobre aumentaría un 1,2% en propietarios y de 1,1% en inquilinos si los ratios respectivos aumentan un punto. Los parámetros son consistentes con los ya vistos en los datos agregados.

[38] Nótese que no se evalúa ni la propiedad completamente pagada ni la cesión, ya que no implican pagos por vivienda y, como consecuencia, los ratios son cero.

**Cuadro 9.- Propensión a la pobreza condicionada a los ratios de accesibilidad a la vivienda. Detalle por fórmulas de tenencia**

| | Fórmula | α | Err.St | β | Err St | $R^2$ | F | VIF |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Propiedad | | | | | | | | |
| Mod 1 | Pr(pobre) = α + β *R.Access | -,114*** | ,000 | ,012*** | ,000 | ,285 | 2298808,54 | 1,000 |
| Mod 2 | Pr(pobre) = α + β *Housing stress | ,206*** | ,001 | ,009*** | ,000 | ,138 | 280807,210 | 1,000 |
| Mod 3 | Pr(pobre) = α + β *IAM | ,039*** | ,000 | -,002*** | ,000 | ,007 | 37200,070 | 1,000 |
| Alquiler a precios de mercado | | | | | | | | |
| Mod 1 | Pr(pobre) = α + β *R.Access | ,066*** | ,001 | ,011*** | ,000 | ,311 | 795761,129 | 1,000 |
| Mod 2 | Pr(pobre) = α + β *Housing stress | ,391*** | ,001 | ,007*** | ,000 | ,163 | 232661,416 | 1,000 |
| Mod 3 | Pr(pobre) = α + β *IAM | ,155*** | ,000 | -,021*** | ,000 | ,045 | 47491,077 | 1,000 |
| Alquiler a precios por debajo de mercado | | | | | | | | |
| Mod 1 | Pr(pobre) = α + β *R.Access | ,183*** | ,001 | ,010*** | ,000 | ,143 | 55473,657 | 1,000 |
| Mod 2 | Pr(pobre) = α + β *Housing stress | ,576*** | ,001 | ,005*** | ,000 | ,077 | 13455,895 | 1,000 |
| Mod 3 | Pr(pobre) = α + β *IAM | ,115*** | ,001 | -,002*** | ,000 | ,020 | 5122,135 | 1,000 |

*** Indica significativo al 0.1%

Fte. Elaboración propia

Si la tenencia es en alquiler protegido (a precio por debajo del mercado), la capacidad explicativa es bastante menor (prácticamente la mitad) así como el efecto entre las variables.

Esto indica, inicialmente, que el impacto neto sobre la población de un crecimiento en el esfuerzo de pago (que, como ya se vió, puede proceder de una caída en los ingresos corrientes o un aumento en los tipos de interés de los créditos que se amortizan, en el caso de los propietarios, o un aumento en los alquileres de mercado, en el de los inquilinos), incrementaría la probabilidad de ser pobre a aproximadamente el 30% de la población con pagos, en tasas pequeñas aunque no despreciables si el aumento en el esfuerzo de pago es importante (un 1,2% de probabilidad por cada punto de aumento en la tasa).

Algo similar ocurre con el *housing stress*, que explica un 14%-17% de la propensión a la pobreza, de manera que la capacidad que tiene este indicador de capturar la transmisión de los impulsos de la falta de capacidad de pago hacia la pobreza, a través del ámbito de la vivienda, es coincidente en las tenencias en propiedad y alquiler (un aumento de 1 punto se asocia a un aumento de entre el 0.7% y 0.9% de la probabilidad de los hogares de ser clasificados como pobres), y menor en el caso de alquiler fuera del mercado, donde la relación es más débil.

Por último, el IAM, consistente con otros resultados, tiene una mínima capacidad explicativa en el régimen de propiedad (explica un 0.7% de la propensión a la pobreza)

aunque con un efecto nada desdeñable: un aumento de 1 punto reduce la probabilidad de caer en la pobreza un 0.2%. Sin embargo, esta capacidad es mayor en el de **alquiler de mercado**, ya que explica el 4.5% de la propensión a la pobreza, y un aumento en 1 punto se asocia a una reducción de 2.1% de la probabilidad de ser clasificado como pobre. Los ratios, como se ve, miden con precisión la propensión a la pobreza de los hogares que cuentan con una tenencia de mercado y, por tanto, reflejan fielmente el efecto que los cambios en las condiciones económicas tienen sobre la pobreza sin intervención pública. Igualmente, los ratios detectan la mayor sensibilidad de los hogares inquilinos a precios de mercado, resultado sistemáticamente obtenido en casi todos los ejercicios, por su mayor probabilidad de caer en la pobreza por razón de vivienda.

Así pues, cuando se segmenta por fórmula de tenencia, los resultados del modelo apuntan a una mayor debilidad en los hogares propietarios e inquilinos a precios de mercado, y cuya renta se encuentra por debajo del 40% de la distribución, es decir, en el conjunto de hogares de renta media y medio-baja y que han cubierto sus necesidades residenciales acudiendo al mercado, que ha sido flexible durante largo tiempo (como se veía en el análisis de los ratios ex – ante) para la dotación suficiente de viviendas. Los resultados son consistentes con la intuición generada por la descripción detallada de la base de datos que se ha utilizado, y con la información derivada de los cruces de información realizados, que son significativos de la realidad en la Comunitat Valenciana.

## Referencias

INE, Encuesta de Condiciones de Vida, Base de microdatos, varios años

# *Estudio sobre la situación de la vivienda pública en la Comunitat Valenciana*

**DT_6**

## Pobreza energética en la Comunitat Valenciana

**Autora: Paloma Taltavull**

**Contribuye: Francisco Juárez**

**Índice**

I.- La pobreza energética en la Comunitat Valenciana 471

I.1 Concepto general de la pobreza energética 472

I.2 Metodología de cálculo 477

I.3 La pobreza energética en la Comunitat Valenciana 482

II.- Pobreza energética y pobreza general 487

III.- Conclusiones 493

Referencias 496

## I.- La pobreza energética en la Comunitat Valenciana

Desde la crisis financiera iniciada en 2007, la pobreza y la desigualdad han aumentado hasta niveles elevados en los países desarrollados y los síntomas de la pobreza son ahora más evidentes. Una de las consecuencias de la pobreza es la imposibilidad de hacer frente a los costes de la vivienda y a la pérdida de la misma en muchas ocasiones tras los procesos de desahucio, lo que genera problemas sociales graves. Se considera que un hogar cae en la extrema pobreza cuando no tiene una casa o la pierde. Para evitar este tipo de problema los hogares dedican una gran proporción de sus ingresos para cubrir los costes de la vivienda y ello les hace caer en otras formas de pobreza que se derivan de la imposibilidad para cubrir necesidades básicas como alimentos o los costes de energía. Estos problemas aparecen sistemáticamente como indicador de la pobreza en los países más desarrollados y se asocian a determinados grupos sociales, generalmente con baja renta, que son proclives a situaciones de pobreza que sobrepasan los límites de la renta, apareciendo hogares que experimentan situaciones de privación difíciles de identificar que no desatan las alarmas con los indicadores convencionales.

La pobreza energética es uno de ellos. Las cifras existentes publicadas sugieren que 2,38 millones de hogares en el Reino Unido (10,6% del total) sufren de esta forma de pobreza.

La literatura respalda que, en situación de pobreza, los hogares 'pagan la vivienda primero', antes de cubrir el resto de las necesidades y la falta de ingresos les hacen incurrir en la "pobreza energética". El resultado es la vida en ambientes fríos que afectan a la salud especialmente en algunos grupos más sensibles como mayores o niños, y provoca una reducción en el bienestar.

El análisis de la pobreza energética ha suscitado cada vez más interés en algunos países, entre ellos el Reino Unido, Irlanda, Austria y Nueva Zelanda. Thomson y Snell (2013) examinan el caso de la UE en su conjunto. Esos estudios han proporcionado evidencia empírica que sugiere que los hogares con algunos miembros mayores de 60 años de edad, familias con hijos, discapacitados o enfermos crónicos constituyen los grupos más vulnerables (DTI, 2001, pp. 8-9, citado en Boardman 2012: p 23) cuando se trata de la pobreza energética. La razón de esto radica en el hecho de que sus gastos de energía son mayores que otros que corresponden al resto de necesidades básicas (O'Neill et al., 2006). La evidencia empírica también sugiere que el gasto de energía es esencial;

De hecho, los hogares podrían ser considerados como una "demanda cautiva" afectada por las decisiones de control de mercado – fijación de precios - y esto conlleva severos efectos sociales.

La relevancia de este problema es doble. En primer lugar, porque una temperatura adecuada en casa asegura el bienestar a cualquier nivel de ingresos. En segundo lugar, porque los grandes costes energéticos podrían reflejar una baja eficiencia energética en los edificios, lo que agrava las situaciones de pobreza. Una reducción de la factura energética no implica necesariamente un ambiente frío cuando los edificios son energéticamente eficientes, condición que podría garantizar tanto un menor coste energético como una temperatura adecuada si se aborda este problema para erradicarlo. Este último aspecto relaciona la pobreza energética con la eficiencia energética de los edificios -un elemento clave de la política energética de la UE para garantizar la sostenibilidad a medio plazo de las ciudades de la Unión Europea. Si se encuentran soluciones para la reducción de los problemas de 'fuel poverty', se cumpliría un doble objetivo: a) reducir el consumo de energía gracias a un esquema de consumo de energía más equilibrado en los edificios; y b) mejorar los niveles de salud y bienestar de los hogares desfavorecidos a través de la reducción de los pagos de costos energéticos basados en un menor consumo. Las políticas de incentivo para la inversión en rehabilitación son las más aceptadas ya que consiguen mejorar la eficiencia del consumo de energía y reducir la pobreza energética.

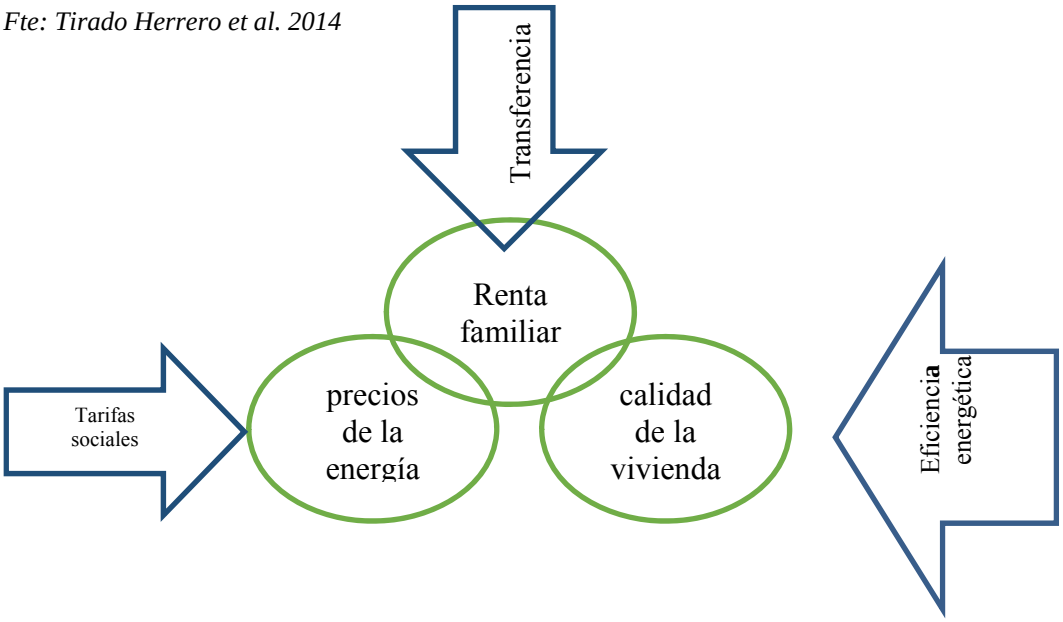
### - I.1 Concepto general de la pobreza energética

No existe una definición universal, ni una comprensión universal de la cuestión. El Reino Unido ha propuesto y aplica una definición oficial: un hogar se encuentra en situación de pobreza energética cuando tiene que gastar más del 10% de sus ingresos en todo el uso doméstico de energética, incluidos los electrodomésticos, para calentar el hogar a un nivel suficiente para Salud y comodidad (Boardman, 1991: 21, Moore, 2012, y Liddle et al., 2011, Schuessler (2014), Helay y Clinch, 2004, Walker et al, 2013, entre otros). Esta regla es coherente con lo que identifica el Paquete UE-Invierno: la pobreza energética proviene de tres fuentes principales: la falta de ingresos (visión desde la demanda), la evolución de los precios de la energía (mercado) o la falta de calidad en las viviendas. Sin embargo, dadas las diferencias en el clima, los métodos de calefacción y la evaluación de los ingresos, esta definición no es aplicable a otros países. El Consorcio

Europeo de Pobreza Energética y Eficiencia Energética (EPEE, 2009) propone como definición de la pobreza energética, aquella situación en la que un hogar encuentra difícil o imposible asegurar un calentamiento adecuado en la vivienda a un precio asequible. Cada país puede adaptar esta definición para reflejar características y criterios nacionales, manteniendo una visión común del problema. Se considera que un hogar es pobre energético si tiene costos energéticos más altos que los típicos y se quedaría con un ingreso disponible por debajo de la línea de pobreza si ha gastado el dinero requerido para cubrir esos costos. Este concepto capta el hecho de que la pobreza energética es distinta

***Gráfico 7.1. Componentes de la Pobreza Energética***

*Fte: Tirado Herrero et al. 2014*




de la pobreza general: no todos los hogares pobres son pobres energéticos y algunos hogares normalmente no se consideran pobres, pero podrían ser empujados a la pobreza de energética si tienen altos costes de energía. La pobreza energética es, por lo tanto, un problema que se superpone de los hogares con bajos ingresos y que enfrentan altos costos de energía (EPEE, 2009).

La pobreza energética aparece cuando un hogar tiene "incapacidad de obtener una cantidad adecuada de servicios de la energía por el 10% de la renta disponible" (Boardman, 1991:21, Moore, 2012 y Liddell et al. 2011, entre otros). Bajo esta regla (del 10%), no todos los hogares hacen el mismo esfuerzo de pago por cubrir sus necesidades energéticas, con un efecto más severo en los hogares de menor renta, como identifica Boardman(2010:50).

La "pobreza energética" tiene varias definiciones y componentes, como la temperatura que debe haber en las habitaciones, las horas de calefacción necesarias, o la

proporción de vivienda que debe ser calentada[39] [40]. Siguiendo a Tirado et al, 2014, la pobreza energética ocurre como una combinación de tres factores definidos a escala de hogar: renta familiar, precios de la energía y eficiencia energética de la vivienda y sus equipamientos (gráfico 7.1). De esta manera, si un hogar habita una vivienda poco eficiente, necesitará un determinado nivel de renta para asegurar la satisfacción de su demanda de servicios energéticos. Estos tres componentes sirven para comprender como surge el fenómeno de la pobreza energética y proporcionan puntos de entrada para la definición de políticas públicas encaminadas a hacer frente a esta problemática.

La literatura asocia la tenencia en propiedad a niveles más altos de ingresos y mayores tasas de pobreza a aquellos hogares que viven de alquiler en algunos países desarrollados. No hay evidencia clara sobre esta situación en países con mayores tasas de propiedad donde la mayoría de la población, pertenecientes a todos los tramos de distribución de la renta, es propietaria de su vivienda. Tal estructura de tenencia se ha generado en períodos largos de tiempo de modo que muchos propietarios podrían haber visto deteriorada su situación y caer en la pobreza a pesar de que, cuando compraron su vivienda, tenían una mejor posición económica. Es decir, la vivienda en propiedad está casi o totalmente pagada cuando los hogares se vuelven "menos ricos", lo que significa que aquella decisión de inversión podría estar permitiéndoles satisfacer una necesidad básicas (la vivienda) en ausencia de la renta necesaria para ello. En estas condiciones, los niveles de pobreza pueden redundar no en pobreza extrema (sin viviendas) sino en situaciones similares a la pobreza energética.

Existe acuerdo generalizado sobre que la pobreza energética es desencadenada por una combinación de tres factores definidos a escala familiar: ingreso; Precios de la energía; y la eficiencia energética relacionada con la vivienda y las instalaciones. Por lo tanto, si un hogar vive en una casa de bajo consumo de energía, la familia necesitará un ingreso menor para cubrir sus gastos de energía. El esquema de tres componentes permite

[39] La definición de pobreza energética se ha vinculado posteriormente, también en el Reino Unido, a la satisfacción de un régimen térmico de la vivienda adecuado (21 ºC en la sala de estar y 18 ºC en el resto de estancias).

[40] La noción de pobreza energética se asocia comúnmente al uso de energía para calefacción, y este sesgo en la literatura especializada se explica debido a que habitar en una vivienda con temperaturas por debajo de un mínimo recomendable tiene efectos demostrados sobre la salud y es causa de muerte prematura entre personas de edad avanzada (ver el Anexo I, en el apartado 7.4.1 "Implicaciones en la Salud). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la satisfacción de otras necesidades domesticas (iluminación, electrodomésticos, agua caliente, cocción de alimentos, etc.) es también parte integral de la definición. (Tirado Herrero et al. 2014)

entender cómo surge la pobreza energética. Todas las dimensiones se refieren al área socioeconómica, que determina el nivel y la estabilidad de los ingresos de los hogares, así como los aspectos relacionados con la oferta y la demanda de la política energética. Desde el lado de la oferta, los precios de la energía se definen de acuerdo con la regulación existente, la combinación de diferentes fuentes de energía y el papel de la producción de energía sostenible y limpia, entre otras cosas, deja parte del problema de la pobreza de energética en manos de la política. En cambio, desde el punto de vista de la demanda, se requieren incentivos para disminuir el consumo de energía y las emisiones en los mercados de vivienda, favoreciendo una limitación general del consumo de energía a nivel agregado y permitiendo la reducción de las facturas de energía para ayudar a los hogares de bajos ingresos. Esta perspectiva tridimensional ha sido generalmente adoptada por las Instituciones (véase DECC, 2016).

La combinación de estas dimensiones hace difícil reconocer y medir el fenómeno de la pobreza energética (FP), así como evaluar las barreras potenciales que hacen hincapié en la fuerza de PF. El problema de llegar a una medida que defina un hogar como 'fuel poor' ha sido una de las barreras a las que se enfrentan los gobiernos al articular las políticas de la UE, ya que ha sido necesario analizar el alcance del fenómeno y medir su aparición. Esta no es una tarea obvia. La regla del 10% de los ingresos de los hogares apoya el acuerdo de que la pobreza de energética surge cuando el hogar "no puede obtener servicios de energía adecuados para el 10% de su ingreso disponible" (Boardman, 1991: 21). Bajo el indicador LIHC (Low Income, High cost) del Reino Unido, un hogar es pobre energético si tiene que cubrir unos costes por este concepto que están por encima del promedio (la mediana) nacional, o si, en el caso en que gastaran esa cantidad, se les quedase un ingreso residual por debajo de la línea de pobreza oficial. Esta medida, por otro lado, no se ha considerado plenamente factible ya que "los hogares sólo se consideran pobres energéticos bajo LIHC si es posible reducir su pobreza energética aumentando su eficiencia energética. Como tal, la LIHC redefine el "problema real" de la pobreza energética asimilándolo a la existencia de 'hogares ineficientes energéticamente', y posiciona la eficiencia energética como la única solución para eliminar esta situación" (Middlemiss, 2016). Es necesaria una medida más amplia para identificar y medir la pobreza energética diferenciando las situaciones entre los países europeos, como destacan las propuestas políticas europeas (EPEE, 2009), que es compleja en su naturaleza.

La literatura no apunta a la relevancia de algunos aspectos sociales específicos que la evidencia inicial está mostrando como elementos que diferencian a los hogares que son pobres energéticos (PE). La evidencia empírica reciente sugiere (Taltavull et al, 2016) la existencia de otras fuentes que explican la PE estrechamente relacionadas con el tipo y composición del hogar, el modo de vida y el tipo de vivienda, así como con la existencia de barreras (legales, entre otros) que podrían explicar el alcance de la pobreza energética. Por ejemplo, Taltavull et al (2016:17) estiman que "la variable 'pobreza energética' muestra un parámetro significativo sistemático a lo largo del período analizado como una indicación de que la incapacidad para alcanzar una temperatura adecuada está asociada con la pobreza. Los parámetros de tiempo sugieren que cualquier aumento en la temperatura adecuada en la casa se asocia a una probabilidad de caer en la pobreza mayor del 98% y aumenta a lo largo del período analizado (2005-2009) " ... el parámetro proxy de pobreza de energética da una clara señal que muestra la existencia de diferentes exposiciones a la pobreza de energéticas dependiendo del tipo de tenencia y del ciclo económico". Moore (2012) está de acuerdo con la limitación de la definición mencionada y explora otras dimensiones, como la vulnerabilidad, para evaluar la pobreza de energética. Thomson y Snell (2013) realizan un primer intento de evaluar la pobreza energética en los países europeos creando una medida basada en la encuesta de EU-Silc. Utilizando la regresión logística, encuentran un mayor impacto de la pobreza energética en los países del Sur y del Este, principalmente debido a las diferencias en las condiciones de vivienda; también la vinculan con las principales políticas de eficiencia energética en la UE. No incluyen las diferencias de zona climática en el análisis.

La literatura no contiene trabajos que midan la sensibilidad de la pobreza energética ante cambios en los niveles de pobreza o que evalúen el impacto de las tasas de propiedad sobre la escasez de energía consumida. La lógica económica respalda la idea de que una caída repentina en los ingresos puede reducir la capacidad de compra y podría tener diferentes efectos en los niveles de pobreza energética en función del tipo de tenencia. El estudio que se desarrolla en este capítulo calcula un indicador que identifica la pobreza energética en los hogares de la Comunitat Valenciana y sus áreas, combinando distintos indicadores disponibles que permiten una aproximación a este fenómeno.

## I.2. Metodología de cálculo

Este trabajo parte de la hipótesis de que un hogar es pobre energético si no puede pagar la factura de la luz con los recursos disponibles. Esto implica que se consideran los hogares cuya renta se encuentra cercana a la precariedad sin necesariamente llegar a la línea de pobreza. Como no existe información del coste de la factura de la luz por hogar, no es posible aplicar la regla del 10% ni tampoco analizar si los hogares quedan por debajo de la línea de pobreza tras pagar la factura de la luz.

En este documento, se aproxima la situación de pobre energético parametrizando un conjunto de variables que capturan la existencia de pobreza energética. Estas variables se encuentran asociadas a los hogares en la Encuesta de Condiciones de Vida, y hacen referencia a la existencia de habitaciones frías en la casa, de humedades en la vivienda o el edificio, a la dificultad de pago de las facturas, a la renta media y a otras características de la vivienda (calidad y situación). Se han seleccionado estas variables porque miden indirectamente la probabilidad de no poder pagar la factura de la luz, por un lado, y capturan la existencia de un problema de temperatura por las características de las viviendas, por otro. En concreto, las variables de la ECV utilizadas se encuentran en el cuadro I.1. Las variables son, en su mayoría, respuestas a las cuestiones de la encuesta, donde se pregunta a los hogares por estos extremos. Estas cuestiones han sido codificadas de forma discreta y ordinal, o continua, tal y como se explica en el cuadro I.1.

**Cuadro I.1. Variables de la ECV utilizadas en la identificación de la pobreza energética**

| Variables utilizadas para la estimación | Media | Desviación estándar | N de obs |
|---|---|---|---|
| Renta disponible mensual (continua, euros/mes) | 2095,142 | 1559,4090 | 1950272 |
| Número de habitaciones (Contínua, num) | 4,72 | ,984 | 1950272 |
| Vivienda con una temperatura suficientemente cálida durante los meses fríos (cod=temp_inv). Si (=1), no(=2) | 1,26 | ,440 | 1950272 |
| Vivienda con una temperatura suficientemente fresca en verano (cod=temp_ver). Si (=1), no(=2) | 1,31 | ,463 | 1950272 |
| ¿Se han producido retrasos en el pago de las facturas de la electricidad, agua, gas, etc. en los últimos 12 meses?, código_ elect_retfact (si, una vez=1, si, dos o más veces=2, no=3) | 2,91 | ,325 | 1950272 |
| Los gastos totales de la vivienda (incluyendo seguros, electricidad, comunidad, etc.) suponen para el hogar (cod=gtostot_vvda), una carga pesada (=1), una carga razonable (=2), ninguna carga (=3) | 1,41 | ,549 | 1950272 |
| ¿Tiene la vivienda escasez de luz natural? (cod=no_luz). Si (=1), no(=2) | 1,97 | ,183 | 1950272 |
| ¿Tiene la vivienda problemas de ruidos producidos por vecinos o procedentes del exterior (tráfico, negocios fábricas,etc.)? (cod=ruidos). Si (=1), no(=2) | 1,80 | ,402 | 1950272 |
| ¿Tiene la vivienda problemas de contaminación,suciedad, u otros problemas medioambientales producidos por la industria o el tráfico ? (cod= contam), Si (=1), no(=2) | 1,91 | ,290 | 1950272 |
| ¿Tiene la vivienda problema de goteras, humedades en paredes, suelos, techos o cimientos, o podredumbre ensuelos, marcos de ventanas o puertas? (cod_humed), Si (=1), no(=2) | 1,91 | ,283 | 1950272 |
| ¿Puede el hogar permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses de invierno? (cod=temper_adec), Si (=1), no(=2) | 1,07 | ,260 | 1950272 |
| Régimen de tenencia (cod:tenenc), En propiedad (1), en alquiler a precio de mercado (=2), en alquiler a precio inferior al de mercado (=3), en cesión gratuita (=4) | 1,35 | ,834 | 1950272 |
| Hogar en carencia material severa (cod=CARENCIA). No (=0), Si (=1), | ,0610 | ,23924 | 1950272 |
| Pobres según la LP española. Si (=1), no(=2) | ,23 | ,418 | 1950272 |
| Instalación eléctrica adecuada (cod=Instal_elec). Si (=1), no(=2) | 1,03 | ,165 | 1950272 |
| Tipo de vivienda (Cod=Type_viv), Unifamiliar indep (1), unifamiliar adosada (2), piso en edificio con menos de 10 viviendas (3), piso en edificio con más de 10 viviendas (4). | 3,19 | ,971 | 1950272 |
| Tamaño de la vivienda en metros cuadrados | 105,19 | 44,484 | 1950272 |

La metodología que se utiliza se basa en una extracción de factores que incluyen todas estas variables y capturan su capacidad explicativa de la situación de pobreza energética. Explicado de forma sencilla, el cálculo factorial consiste en que el método extrae los comportamientos comunes de estas variables y los combina (linealmente) de manera que se construye una variable que es explicativa de hechos individuales relacionados con el fenómeno analizado. Los componentes comunes se calculan con el método de componentes principales. El proceso implica una inversión de la matriz de las comunalidades obtenidas, que se realiza mediante el proceso de rotación Varimax[41].

[41] No se explica aquí técnicamente este procedimiento. Es muy utilizado como método de reducción de dimensiones en los análisis cuantitativos.

Los resultados del proceso de cálculo dieron cinco factores que combinaban (por métodos de regresión) todas las variables, independientes entre ellos y que explicaban el 51.362% de la varianza. El proceso de rotación fue aceptable (prueba de esfericidad de Barlett, Kaiser-Meyer-Olkin test =0.667) y se procedió al análisis e identificación de los factores extraídos. Tres de los cinco factores extraídos hacían referencia a la pobreza energética (cuadro I.2) y eran consistentes con los principios teóricos arriba explicados. Para determinar el carácter de un factor, se atiende al de los componentes con mayor peso y es necesario seleccionar el valor mínimo de ese peso para ser tomado en consideración, que se determinó en todo aquel mayor de 0.5 en valor absoluto.

El primer factor hace referencia al papel de la pobreza para explicar la falta de temperatura en la vivienda (componente 1), El segundo hace referencia a las características derivadas del tamaño de la vivienda, que generaría distintos requerimientos de energía para calentarla (mayor necesidad para viviendas más grandes). El tercero hace referencia al entorno de la vivienda e, indirectamente, a su calidad global. El cuarto no es indicativo de la pobreza en vivienda (estos componentes tienen un valor muy bajo) y no tiene componentes concretos que identifiquen su significado (aunque los de mayor peso hacen referencia a la renta y a la tenencia), por lo que no se tiene en cuenta esa relación, mientras que el quinto hace referencia a las temperaturas en distintos períodos de tiempo, con poca significatividad para este análisis.

Así pues, se toman los tres primeros factores como explicativos de la existencia de pobreza energética. Nótese que en ninguno de ellos es muy relevante la variable de no haber pagado el recibo de luz (en rojo), ni siquiera en el factor que hace referencia a la pobreza. Esto puede ser interpretado como que los hogares pagan la luz independientemente de su capacidad de pago, por lo que no aparece esta variable fuertemente correlacionada en ningún factor. Si esto es así, el esfuerzo del hogar que es pobre energético se centraría en consumir la menor energía posible para reducir su pago por este servicio, reacción que está respaldada en la literatura como uno de los orígenes de la pobreza energética.

**Cuadro I.2 Factores extraídos con sus componentes y pesos. Análisis de pobreza energética en la CV**

| Variable | Comp. 1 | Variable | Comp. 2 | Variable | Comp. 3 | Variable | Comp. 4 | Variable | Comp. 5 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **CARENCIA** | **,642** | **Tamaño de la vivienda m2** | **,665** | **ruidos** | **,701** | HY020 mensual | ,471 | **temp_ver** | **,612** |
| **temper_adec** | **,597** | **Nhab** | **,578** | **contam** | **,622** | temper_adec | ,383 | **temp_inv** | **,514** |
| **pobres según la LP - SP** | **,594** | **temp_inv** | **,522** | humed | ,394 | humed | ,367 | elect_retfact | ,272 |
| temp_inv | ,413 | temp_ver | ,299 | **no_luz** | ,326 | CARENCIA | ,364 | gtostot_vvda | ,255 |
| temp_ver | ,404 | temper_adec | ,250 | CARENCIA | ,224 | Type_viv | ,342 | HY020 mensual | ,097 |
| tenenc | ,368 | HY020 mensual | ,244 | temper_adec | ,143 | temp_inv | ,111 | humed | ,069 |
| Instal_elec | ,223 | Instal_elec | ,171 | pobres según la LP -SP | ,131 | Tamaño de la vivienda m2 | ,104 | contam | ,056 |
| Type_viv | ,147 | tenenc | ,097 | temp_ver | ,126 | Nhab | ,081 | Type_viv | ,036 |
| contam | -,048 | CARENCIA | ,097 | gtostot_vvda | ,126 | temp_ver | -,038 | Instal_elec | ,003 |
| ruidos | -,162 | contam | ,087 | Tamaño de la vivienda m2 | ,064 | gtostot_vvda | -,067 | ruidos | -,023 |
| humed | -,208 | gtostot_vvda | ,062 | temp_inv | ,053 | ruidos | -,128 | **no_luz** | -,034 |
| **no_luz** | -,263 | pobres según la LP -SP | ,011 | Nhab | -,018 | **no_luz** | -,129 | temper_adec | -,053 |
| gtostot_vvda | -,374 | ruidos | -,023 | tenenc | -,041 | pobres según la LP -SP | -,237 | tenenc | -,195 |
| Nhab | -,380 | elect_retfact | -,036 | HY020 mensual | -,143 | Instal_elec | -,248 | CARENCIA | -,243 |
| Tamaño de la vivienda en m2 | -,418 | **no_luz** | -,122 | Type_viv | -,157 | elect_retfact | -,267 | pobres según la LP -SP | -,282 |
| elect_retfact | -,494 | humed | -,319 | elect_retfact | -,165 | contam | -,316 | Tamaño de la vivienda m2 | -,311 |
| **HY020 mensual** | **-,563** | **Type_viv** | **-,588** | **Instal_elec** | -,563 | tenenc | -,427 | Nhab | -,314 |
| **DEFINICIÓN FACTOR** | **POBREZA** | **TAMAÑO DE LA VIVIENDA** | | **CALIDAD DE LA VIVIENDA** | | **Tenencia e ingresos** | | **Consumo por estación** | |
| Método de extracción: análisis de componentes principales. Fte. Elaboración propia | | | | | | | | | |

Los factores resultantes son variables independientes entre ellas, y que se distribuyen como una normal de media cero. El gráfico I.1 muestra las tres distribuciones. Esto facilita su uso como elemento de clasificación, de manera que se asume que los valores mayores que cero indican situaciones probables de pobreza energética, mientras que los menores de cero muestran hogares donde esto no ocurre. Si se clasifican de esta manera, y se combinan los tres factores, el resultado es una delimitación de los hogares con pobreza energética por cualquiera de las tres causas. El gráfico I.2 refleja los hogares que potencialmente cumplen los criterios de encontrarse en pobreza energética.

**Gráfico I.1. Distribución de los factores de fuel poverty**

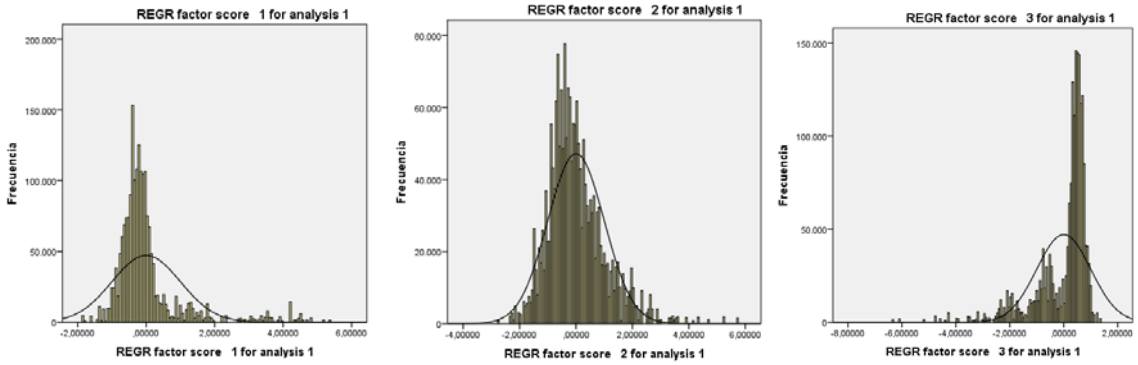
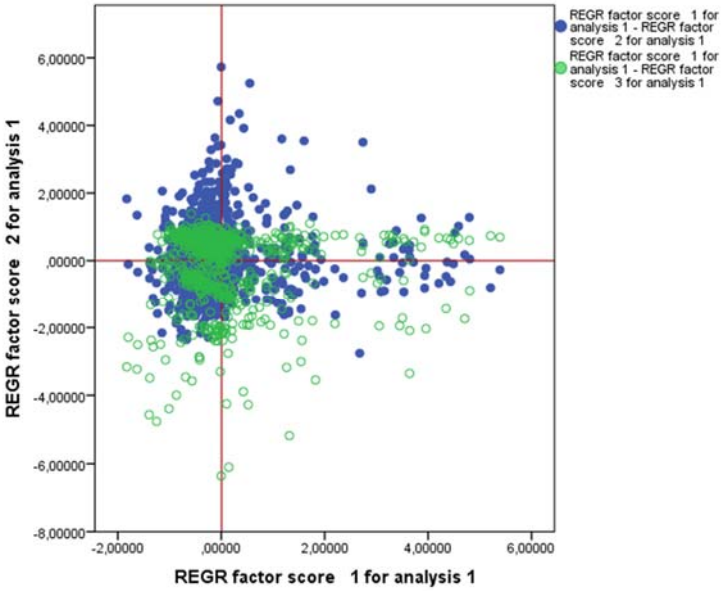



**Gráfico I.2. Combinación de los tres factores en valores binarios**




En términos cuantitativos, los puntos representados en el gráfico I.2 se ven en el cuadro I.3 en el que se presenta la proporción de los hogares (sobre el total) que caerían en fuel poverty según la medición descrita.

**Cuadro I.3. Proporción de población en pobreza energética (FP). En %**

| FP_por calidad de la vivienda | | | FP_tamaño vivienda | |
|---|---|---|---|---|
| | | | No es pobre por el tamaño | Si es pobre por el tamaño |
| No es pobre por la calidad | FP_**pobreza** | No es pobre | 91,1 | 0,8 |
| | | SI es pobre | 0,7 | 0,5 |
| | Total | | 91,8 | 1,3 |
| Si es pobre por la calidad | FP_pobreza | No es pobre | 3,0 | 2,2 |
| | | SI es pobre | 0,9 | 0,8 |
| | Total | | 4,0 | 3,0 |

La proporción total de pobres energéticos por alguno de los tres factores sería de un 11.2% de la población (los que son por alguna de las razones menos los que tienen más de una, que se calcula sumando las casillas totales marcadas en verde). Un 3.0 es pobre energético por tamaño y por calidad de la vivienda, y un 2.9% es pobre energético por razones de pobreza (los hogares se encuentran bajo la línea de pobreza) exclusivamente.

### I.3 La pobreza energética en la Comunitat Valenciana

Estas proporciones en la CV varían por áreas. El cuadro I.4 presenta el cálculo de los hogares con pobreza energética estimada por área y por razón probable de la falta de temperatura en la vivienda. En la CV[42], por ejemplo, un 0.8% de los hogares son pobres energéticos por las tres razones conjuntamente, mientras que un 2.9% lo son porque son pobres (con insuficientes ingresos para poder atender la factura energética). La mayor proporción aparece por que el tipo de vivienda es inadecuado (o su tamaño) totalizando un 4.3% del total de hogares, y un 7% por la calidad/localización de las viviendas, en áreas con bajos servicios y problemas asociados a la vivienda.

**Cuadro I.4. Población valenciana bajo pobreza energética según sus causas. Provincias y áreas**

| (En % s/ total de hogares) | C.V. | Alicante | Castellón | Valencia | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Pobreza energética. Recuento | | | | | costa | Interior | Area metro politana | Capital provincia | no identificado |
| Resultado de: | | | | | | | | | |
| Encontrarse bajo la línea de pobreza | 2,9 | 2,4 | 4,1 | 3,1 | 2,4 | 2,6 | 3,7 | 3,1 | 2,7 |
| Por tamaño/tipo de la vivienda | 4,3 | 4,3 | 5,1 | 3,6 | 4,6 | 5,2 | 3,8 | 2,3 | 6,8 |
| Por calidad y localización | 7,0 | 6,4 | 6,8 | 7,0 | 6,7 | 7,0 | 7,0 | 6,3 | 8,8 |
| Las tres variables conjuntamente | 0,8 | 0,7 | 1,1 | 0,8 | 0,8 | 0,7 | 1,2 | 0,5 | 1,4 |
| **Total en FP** | **11,2** | **10,8** | **11,9** | **10,6** | **11,4** | **12,3** | **10,8** | **8,5** | **15,6** |
| **De los que se encuentran en housing stress** | | | | | | | | | |
| Encontrarse bajo la línea de pobreza | 3,7 | 3,1 | 9,0 | 3,7 | 1,9 | 3,4 | 4,6 | 4,9 | 2,8 |
| Por tamaño/tipo de la vivienda | 1,0 | 0,7 | 0,4 | 1,3 | 0,4 | 1,0 | 2,0 | 0,1 | 2,7 |
| Por calidad y localización | 3,6 | 3,1 | 7,8 | 3,4 | 2,7 | 3,7 | 3,9 | 3,7 | 4,2 |
| Las tres variables conjuntamente | 0,7 | 0,3 | 0,4 | 0,9 | 0,0 | 0,7 | 1,9 | 0,1 | 1,3 |

Fte. Elaboración propia a partir de los datos de la ECV

Si se segmenta la muestra para aquellos hogares que sufren *housing stress* solamente (ingresos iguales o menores que el 40% de la distribución, y un gasto en

[42] Estos datos son los mismo para la CV que los contenidos en el cuadro I.3

vivienda mayor del 30% de sus ingresos), la pobreza en vivienda captura un 0.7% del 0.8% anterior (por todas las razones). Sin embargo, la razón del 'tamaño/tipo de la vivienda' para justificar la pobreza en vivienda prácticamente desaparece y el origen principal de este fenómeno para los hogares en *housing stress* es que el hogar es pobre y vive en una vivienda con problemas de calidad en el edificio y en el entorno.

Este patrón se repite en todos los ámbitos geográficos, con diferencias de pocos puntos porcentuales. Las mayores diferencias que se encuentran son:

1. La pobreza energética tiene un mayor impacto en Castellón que en el resto de las provincias, afectando a casi un 12% de los hogares.
2. El interior localiza una proporción del 12.3% de los hogares en pobreza energética, mientras que las capitales de provincia son las que menos hogares tienen en este problema, un 8.5%, seguidas por las áreas metropolitanas. Sorprendentemente, las costas localizan a un 11.4% de los hogares pobres energéticos.
3. La proporción de hogares que son pobres energéticos por **las tres razones a la vez** son mayores en las áreas metropolitanas (1.2% del total de hogares residentes en estas áreas) y en la provincia de Castellón (el 1.1%), mientras que en las capitales son un 0.5%.
    a. Si solo se analizan aquellos en *housing stress*, la mayor proporción está en las áreas metropolitanas (un 1.9%), y en la provincia de Valencia (0.9%), mientras que no hay ninguno en las costas, solo un 0.1% en las capitales y entre el 0.3%-0.4% en Alicante y Castellón.
4. Los hogares con pobreza energética '**porque son pobres'** se concentran más en las provincias de Castellón (4.1%) y en Valencia (3.1%) que en Alicante (2.4%), y por áreas, más en las áreas metropolitanas (3.7%) y en las capitales (3.1%) que en el interior y la costa. Los patrones de concentración de la pobreza son similares a estos resultados (son, por tanto, consistentes), lo que implica que resolver problemas de pobreza se asociaría con reducir la pobreza energética (se podrían alcanzar los dos objetivos con la misma herramienta) y tendría mayores efectos en las concentraciones urbanas más grandes.
    a. Si se tiene en cuentan los hogares en *housing stress*, aparece una fuerte concentración de este grupo en Castellón (9% del total de hogares) y

también en las capitales y sus áreas metropolitanas (4.9% y 4.6% respectivamente).

5. Los hogares con pobreza energética, '**porque se encuentran en una vivienda con tamaño o tipo inadecuado'** se concentran En Castellón (5.1%), en el interior de la CV (5.2%, y en la costa (4.6%); son menos relevantes en Valencia (3.6%) y Alicante (4.3%) y mucho menos en las capitales (2.3%) y en sus áreas metropolitanas. Este resultado tiene que ver con los tamaños de las viviendas del parque, de manera que existe una relación directa con la superficie (mayor tamaño de las viviendas, mayor probabilidad de caer en pobreza energética).
    a. Si se analizan los hogares en *housing stress*, este problema aparece solo marginalmente, con un 2% de los hogares en las áreas metropolitanas sufriendo PE como resultado del tipo de vivienda, un 1.3% en Valencia y un 1% en el interior.
6. La calidad de las viviendas y los problemas asociados a la construcción parecen reunir una proporción mayor de hogares en Valencia (el 7%), que en Alicante (6.4%) y una proporción similar y elevada en el interior y las áreas metropolitanas (7% en ambos casos) que en las capitales (6.3%) y en la costa (6.7%). Las pequeñas diferencias y la mayor relevancia de la calidad constructiva muestra que la rehabilitación energética de las viviendas tendría un gran impacto reduciendo este problema y sugieren que las condiciones físicas en las que se encuentran las viviendas están pudiendo generar niveles de consumo energético excesivo sin llegar a aportar la temperatura esperada, derivado casi exclusivamente del insuficiente aislamiento de las viviendas.
    a. Si se analizan los hogares en PE que están bajo *housing stress*, se observa cómo la proporción de hogares que caen en esta categoría es casi la mitad de las cifras generales. La mayor concentración de pobres energéticos por esta razón está en la provincia de Castellón (7.8%) y en las áreas metropolitanas y capitales (3.9% y 3.7% respectivamente).
7. El grupo de hogares no identificado en la muestra tiene un 15.6% de pobres energéticos, con una mayor proporción de hogares en cada categoría que la media, salvo en el caso de los hogares pobres. Es un grupo aparentemente heterogéneo, pero con fuerte presencia de este fenómeno en todas las características e, incluso, dentro de los que se pueden clasificar como hogares en *housing stress*.

**- Pobreza energética por tenencia de vivienda**

Si se realiza un ejercicio similar pero segmentando la muestra por fórmula de tenencia de la vivienda, los resultados son consistentes con los obtenidos en otros apartados de este trabajo relativos a la tenencia en alquiler. El cuadro I.5 presenta los resultados.

**Cuadro I.5. Pobreza energética por tipo de tenencia. Comunitat Valenciana**

| Fórmula de tenencia | PROPIEDAD | ALQUILER a precio de mercado | ALQUILER < precio de mercado | CESION |
|---|---|---|---|---|
| Resultado de: | | | | |
| Encontrarse bajo la línea de pobreza | 2,47 | 6,71 | 2,06 | 3,39 |
| Por tamaño de la vivienda | 4,42 | 2,14 | 1,69 | 5,84 |
| Por calidad y localización | 7,05 | 7,86 | 3,50 | 5,86 |
| Las tres variables | 0,78 | 1,21 | 0,00 | 1,30 |
| Total en FP | 11,47 | 10,00 | 5,20 | 11,71 |
| **De los que se encuentran en *housing stress*** | | | | |
| Encontrarse bajo la línea de pobreza | 2,18 | 6,36 | 0,62 | 0,00 |
| Por tamaño de la vivienda | 0,89 | 1,38 | 0,00 | 0,00 |
| Por calidad y localización | 2,47 | 5,61 | 0,62 | 0,00 |
| Las tres variables | 0,35 | 1,33 | 0,00 | 0,00 |

Fte. Elaboración propia a partir de los datos de la ECV

Segmentando por tipo de tenencia residencial, la pobreza energética se concentra en los grupos de hogares propietarios y en cesión gratuita (11.47% y 11.71% respectivamente del total de hogares en cada fórmula), con un 10% en los inquilinos y una proporción mucho menor, del 5.2% de los inquilinos que pagan alquiler por debajo del precio del mercado. Parece, por tanto, que los inquilinos 'de mercado' se encuentran en peores condiciones, en términos de energía, que los que disfrutan de alquileres subvencionados o reducidos. Si se observan las causas, son los inquilinos los que sufren fuel poverty por las tres causas a la vez (el 1.21% de los hogares inquilinos) mientras que son un 0.78% de los propietarios, un 1.3% de los que viven en casas cedidas y ninguno (0%) de los inquilinos que pagan por debajo del precio de mercado[43] (idpc en adelante).

[43] Lo que podría sugerir que la calidad de las viviendas alquiladas a precios de mercado es mejor que las de mercado propiamente dicho.

La razón de 'ser pobre' explica por qué los inquilinos son los que sufren mayor pobreza energética, con un 6.71% de los hogares y una menor proporción en el resto de las categorías (2.5% en propietarios, 3.4% en cesión y 2.06% en idpc).

La razón del 'tamaño/tipo de la vivienda' tiene mayor importancia en cuanto a su efecto sobre propietarios (4.4% de hogares) y hogares en cesión (5.8%), mientras que no parece que tenga un efecto tan elevado sobre ninguno de los tipos de inquilinos (afectan al 2.14% y 1.7% de los inquilinos y los idpc). El mayor tamaño de la vivienda afectando a los hogares propietarios y con vivienda cedida parece hacer referencia a que éstos residen en viviendas grandes, posiblemente antiguas, habitadas por hogares mayores o unipersonales. Una de las razones de la falta de calor en las habitaciones parece, pues, que sería el mal dimensionamiento de la vivienda respecto a las necesidades del hogar.

Por la tercera razón de 'calidad y localización', un 7.05% de los hogares en propiedad y un 7.86% de los hogares en alquiler de mercado son pobres energéticos, seguidos de un 5.86% de los hogares en cesión. La calidad que disfrutan los idpm parece mayor (afecta a un 3.5% de los hogares) respaldando los afirmado anteriormente. En este caso, la mejor posición (casi sin hogares pobres energéticos) se encuentra en la tenencia de alquiler a precios de mercado, y el resto de los grupos presentan similares situaciones: las viviendas con peores servicios y problemas asociados generan, también, pobreza energética como resultado de su peor calidad y falta de aislamiento principalmente en propietarios y viviendas en cesión.

En cuanto a los resultados en el caso de hogares en *housing stress*, los datos muestran un mayor peso de la pobreza energética en el grupo de los inquilinos de mercado: 6.36% debido a la pobreza, 5.61% debido a la baja calidad y problemas en la vivienda y un 1.33% de ellos por las tres razones. Los propietarios muestran una estructura similar: son pobres energéticos por ser pobres, el 2.1%, y tienen viviendas de baja calidad y problemas, el 2.47%. En este caso, el tamaño afecta a una proporción mayor de inquilinos (1.38%).

## II.- Pobreza energética y pobreza general

Adicionalmente, se investiga cómo el hecho de sufrir la situación de pobreza energética puede condicionar la probabilidad a caer en la pobreza a los hogares, es decir, la asociación entre la situación de pobre y de pobre energético. Este ejercicio contrasta una de las condiciones de la medición británica del LIHC para ser pobre energético, aunque ampliada al tener en cuenta la situación de calidad de las viviendas y características del hogar.

El ejercicio identifica si las características de las viviendas que la literatura asocia con la pobreza, están relacionadas con las fórmulas de tenencia y si la pobreza energética es una de ellas. Para ello se mide el impacto de la pobreza energética entre los hogares en cuanto a su probabilidad de ser pobre, controlando por la fórmula de tenencia. En este ejercicio se analiza la siguiente relación;

(1) $$(H_poor_i|T) = \alpha + \sum_{i=1}^{n} \beta_i x_i + \gamma_i Fp_i + \mu_i$$

Donde,

T es la fórmula de tenencia (propiedad, alquiler a precios de mercado, alquiler a precios inferiores al mercado y cesión gratuita)

Xi es una matriz de características de la vivienda que la literatura identifica que afectan a la pobreza, como superficie, presencia de baño/ducha, aseo, luz natural, ruido, contaminación, delincuencia en el vecindario, filtraciones/humedad en las habitaciones. También incluye el tipo de vivienda (vivienda independiente, adosado, piso en edificio con baja densidad, piso en edifico con alta densidad), y la densidad poblacional (grado de urbanización)[44]

Fp es la matriz de variables que aproximan la pobreza energética

$\alpha$, $\beta$, $\gamma$ son matrices de parámetros a estimar y $\mu$ es el parámetro aleatorio

[44] Estas características están disponibles en la Encuesta de Condiciones de Vida. No existe, por ejemplo, la superficie de la vivienda pero se suple esta variable con dos indicadores, el tipo de vivienda y el indicador de hacinamiento por habitación, sabiendo que tanto el número de habitaciones en una vivienda como el tipo de vivienda, están fuertemente correlacionado con la superficie.

Para estimar el modelo, es necesario calcular previamente la probabilidad de ser pobre, contar con variables como las características de la vivienda, asimilada a la privación física, e identificar una variable que aproxime el pago realizado por la energía y la percepción de calor en la vivienda para medir el alcance de la pobreza energética.

El estudio utiliza datos de la Encuesta de Calidad de Vida para la Comunitat Valenciana (EU-Silc) que son representativos de la población total y están disponibles desde 2004 a 2015, lo que permite observar los cambios que se producen en la propensión a la pobreza durante los años en que la Crisis Financiera Global impacta en la economía española.
El análisis para definir el modelo sigue los siguientes pasos:

1) Se estima la línea de pobreza asociada a cada región. La línea de Pobreza se define habitualmente como el 60% de la mediana de la distribución de la renta disponible en España. Se ha realizado la medición tomado como referencia la línea de pobreza de España como se ha explicado en los documentos anteriores.
2) A continuación, los hogares son clasificados como pobres o no pobres en función de si su ingreso anual cae en el nivel que es igual o por debajo de la línea de pobreza. La clasificación como Pobre/no Pobre de los hogares puede variar por lo tanto de un año a otro en el mismo hogar observado.
3) En tercer lugar, se utilizan técnicas multivariantes para la estimación del modelo. Se define como forma funcional, un modelo de regresión logística binomial para analizar la probabilidad de un hogar de caer bajo la línea de pobreza dependiendo de la tenencia, de las características de la vivienda y de la variable energética introducida.

La probabilidad condicional de ser pobre se define como:

(2) $$\Pr(poor = 1 \parallel x, fp, T) = \pi_i(x, fp, \beta \parallel T, H) = T_t * H_t \left[\frac{exp(x,fp,\beta)}{1-exp(x,fp,\beta)}\right]$$

En un modelo logístico binomial, la probabilidad condicional se representa como:

(3) $$\Pr(poor = 1 \parallel x, fp, T, H) = ln\left[\frac{\pi_i}{1-\pi_i}\right] = [X'\beta + \gamma fp]T_t * H_t$$

Donde,

***(poor),*** es una variable dummy que toma el valor 1 si el hogar tiene un ingreso igual o inferior a la línea de Pobreza.
***(x),*** es una matriz de 'i' características de la vivienda mencionadas anteriormente.
***(fp),*** es la matriz de variables que aproxima la pobreza energética.

***(Tt)*** es una variable que agrupa la fórmula de tenencia, t=1..4 (propiedad, alquiler a precios de Mercado, alquiler a precios por debajo del Mercado y cesión gratuita)
(Ht) es la variable que clasifica los hogares por tipología
($\beta, \gamma$), son los parámetros a estimar

Los parámetros estimados recogen el efecto de cada predictor. El coeficiente de la regresión logística se recalcula como exp(β) y es interpretado como la probabilidad de que ocurra el evento cuando el predictor cambie en una unidad.

Como se define arriba, la evidencia que respalde las hipótesis mencionadas se obtiene a través de la estimación de un modelo que estima la probabilidad de caer en la pobreza asociada a la existencia de pobreza energética (o insuficiente consumo de energía como para disponer de habitaciones suficientemente calientes en casa), dependiendo de la fórmula de tenencia, del tipo de hogar (como dos variables fundamentales) y controlando por la calidad de las viviendas (por calidad y otros determinantes asociados a la privación en viviendas que marca la literatura). Es decir, en el primer modelo se estima (4).

(4) $$Pr_I(poor = 1 \parallel T, H) = \left[\propto_I + \sum_{i=1}^{n} \beta_{I,i} x_i + \gamma_{I,i}\, Fp_i + \mu_i\right][T_t * H_t]$$

Donde Fp es una matriz de variables que aproximan la pobreza energética, $x_i \in X$, representa una matriz de características de las viviendas y su entorno, que la literatura identifica como asociadas a la pobreza (como tamaño, número de habitaciones, entre otras), α, β, γ son parámetros a estimar y μ es el componente de error.

- **Resultados**

En el ejercicio, cuyos resultados se encuentran en el cuadro I.6 (se han reproducido los parámetros estimados, su significatividad y los test que reflejan la explicatividad de las ecuaciones), se ha controlado la propensión a la pobreza por dos conjuntos de factores: las fórmulas de tenencia y los tipos de hogar. Los anteriores resultados muestran que ambos factores varían en cuanto a su propensión a la pobreza, por lo que es necesario identificar las citadas variaciones para calcular con precisión los efectos de la pobreza energética sobre ella.

Una primera visión a la tabla muestra unos resultados robustos y consistentes en los ocho modelos calculados (el general y siete con especificación espacial).

En cuanto a las fórmulas de tenencia y su relación con la pobreza general, la interpretación de los parámetros es consistente con los resultados obtenidos en otros ejercicios de este documento, y sería:

- La tenencia en propiedad claramente disminuye en todos los ámbitos la propensión a la pobreza (con parámetros negativos) entre un 5% (costa) y un 25% (en capital)
- La tenencia en alquiler aumenta la probabilidad de caer en la pobreza entre un 18% (capital) y un 63% (costa), salvo en Castellón, en que la disminuye un 5%
- La tenencia en alquiler a un precio por debajo del mercado reduce la propensión a la pobreza entre un 2% (áreas metropolitanas) y un 26% (capitales), salvo en Castellón, que se asocia a la pobreza de forma muy intensa (aumenta un 54%)
- La residencia en cesión gratuita está asociada a un aumento en la pobreza con tasas entre el 5% (costa) y el 30% (Castellón). Este resultado parece mostrar una de las razones principales que explican que un hogar viva en una vivienda en cesión: la situación de pobreza.

En cuanto a la tipología de hogares, los resultados del modelo para toda la CV reflejan una asociación positiva de distinto grado de todos los grupos de hogares con la propensión a la pobreza, lo que indica que los hogares pobres se encuentran repartidos por todas las tipologías. No obstante, la asociación es más intensa en los hogares con 2 adultos y niños (12%), la de otros hogares con niños (10%) y hogares monoparentales (9%), con los hogares unipersonales jóvenes mostrando una relación negativa, es decir, con una propensión a alejarse de la pobreza del 12%. Estos resultados sugieren que los hogares con niños tienen una mayor propensión a la pobreza que los que no lo tienen, en un ejercicio controlado por el resto de las variables relativas a la vivienda.

Estas asociaciones son consistentes (mismo signo) en la mayor parte de los modelos que controlan por regiones con algunas diferencias:

- Los hogares unipersonales menores de 30 años muestran una propensión a la pobreza positiva en las áreas metropolitanas (26%) pero no en el resto.
- Los unipersonales menores de 64 años reflejan una fuerte tendencia a la pobreza en Castellón (25%), pero una asociación contraria en Alicante (un 2% de probabilidad de alejarse de la pobreza solo por tener esta forma de hogar).

- Los hogares mayores de 65 años muestran mayor propensión a la pobreza en las costas (19%) y en las áreas metropolitanas (17%), pero se alejan de la pobreza en Castellón (-1%), Valencia (-2%), en el interior (-13%) y en las capitales (-5%). Este resultado parece indicar que el área de residencia para estos hogares es determinante de su nivel de pobreza.
- Los hogares monoparentales tienen mayor propensión a caer en la pobreza en el Interior (35%), en Alicante (17%) y en Castellón (21%), que en Valencia (2%); aparentemente, tienen capacidad de salir de la pobreza si viven en áreas metropolitanas (-35%), en capitales (-2%) o en la costa (-1%).
- Los hogares formados por dos adultos con niños tienen mayor probabilidad de caer en la pobreza en Alicante (16%) y en Valencia (7%) pero no en Castellón (-4%) ni en la capital (-1%), siendo especialmente duro para esta tipología de hogar en el interior (24%) y en la costa (14%). Los resultados para otros hogares con niños es similar.
- Los hogares formados por mayores de 65 años tienen una probabilidad de caer en la pobreza que oscila entre el 1% (capitales) y el 11% (áreas metropolitanas), aunque muestran localizaciones donde esta probabilidad se invierte, como en Alicante (-4%), el interior, las capitales (ambas con -2%), las áreas metropolitanas (-5%) y en la provincia de Castellón (-25%). Valencia y la costa dominan en su efecto agregado (6%) sobre las particularidades en el resto de las regiones.

La pobreza energética es aproximada por las variables que hacen referencia a las viviendas y su calidad, y a la declaración de insuficiencia de temperatura en la vivienda. Se podría decir que los resultados son confirmatorios de los ejercicios factoriales:

- La ausencia de humedades, el conseguir la temperatura adecuada y alcanzar temperaturas calidad en invierno y frescas en verano, se asocian con un aumento de la propensión a la pobreza que oscila entre un 1% y un 3%. En el caso de la temperatura adecuada, la propensión a caer en la pobreza, si se consigue, es del 23% (los parámetros son negativos por la forma de medición de las temperaturas, donde la mejor opción es 0 y la peor es 1)
- El tipo de vivienda se asocia al aumento de la pobreza en un 3% al igual que el grado de urbanización (1%). La antigüedad de la vivienda tiene, también, una asociación positiva con la tendencia a la pobreza. Igualmente, la ausencia de luz en las habitaciones aumenta un 13% la asociación con la pobreza. Las viviendas en bloque y

más antiguas, las localizadas en zonas menos densas (el grado de urbanización), con mayores problemas de ruidos (no de contaminación), y la menor calidad reflejada en la ausencia de luz, son todas ellas características asociadas al mayor consumo energético de las viviendas, y son estadísticamente significativas en el modelo explicativo de la propensión a la pobreza.

- Las dificultades de pago de los hogares y la percepción de carga derivada de atender los pagos por vivienda, aumenta la propensión a la pobreza entre un 5 y un 17%. Estos pagos pueden incidir en la menor posibilidad de pagar otras facturas como la energética (no evaluada de forma independiente en la muestra). La carga percibida es muy elevada en Alicante (19%), en costas (27%), interior (30%) y áreas metropolitanas (36%), pero menos en las capitales (5%).

En resumen, este ejercicio ha abordado el papel de los indicadores de pobreza energética en su asociación con la pobreza, como uno de los factores determinantes de aquella. Controlando el ejercicio por el tipo de hogar y la forma de tenencia, los resultados son capaces de explicar un 21% de la variación en la propensión a la pobreza de los hogares asociados a estas variables. Esta elevada capacidad explicativa es mucho mayor en las capitales, donde explica el 41% de la variabilidad de la pobreza, un 36% en las áreas metropolitanas, un 32% en la costa y un 26% en el interior. Por provincias, el modelo explica el 70% en Castellón, la provincia con mayor capacidad de identificar las razones de la pobreza, frente al 22% y 25% en Alicante y Valencia. Estos resultados sugieren que una parte de la responsabilidad de caer en la pobreza se encuentra en la cobertura de los costes energéticos y en la asociación de los hogares con la falta de una energía suficiente para disfrutar de una temperatura razonable.

## III.- Conclusiones

En el presente documento se ha aproximado una estimación de la pobreza energética en la Comunitat Valenciana. Utilizando la base de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, se han calculado los hogares en pobreza energética mediante una metodología específica que calcula factores que representan la posibilidad de que un hogar sufra pobreza energética. Estos factores combinaron, con la técnica de factorización, las variables más indicativas de las necesidades de energía, y determinaron la existencia de tres factores: (1) el de pobreza energética derivada del status de 'hogar pobre', (2) pobreza energética derivada del tamaño de la vivienda y (3) pobreza energética derivada de la baja calidad de la vivienda. Utilizando estos factores en su forma normalizada, se clasifican los hogares en dos grupos: los que sufren y los que no, pobreza energética.

Esta clasificación muestra una cifra muy consistente de hogares en la Comunitat Valenciana y en sus áreas, alrededor del 11-12% del total de hogares (cuadro I.4), cifra que es consistente con la literatura internacional[45]. El análisis de la pobreza energética se ha realizado segmentando por distintas características del hogar, mostrando cómo los hogares pobres en *housing stress* están en pobreza energética en mayor medida de la que no lo están; la calidad de la vivienda es, junto con la pobreza, la mayor causa de la pobreza energética, especialmente en Castellón y en las capitales.

Por tipo de tenencia, son los propietarios y los hogares en cesión, los que más presentan situaciones de pobreza energética, sin embargo, si se hace referencia a las razones de pobreza, son los inquilinos a precios de mercados. Este grupo sufre en mayor proporción la pobreza energética si están en *housing stress*, si son pobres y/o viven en residencias de baja calidad.

[45] El único país que mide el total de sus hogares en pobreza energética es el Reino Unido. Los documentos sostienen que la media de hogares oscila entre el 10 y el 11% del total, que sufren pobreza energética. Ver UK Department of Energy and Climate Change (2016), Fuel poverty statistics, 2014.

**Cuadro I.6. Probabilidad de pobreza y pobreza energética en la Comunitat Valenciana y sus regiones**

| | C.V | Por provincias | | | Por áreas | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Alicante | Castellón | Valencia | Costa | Interior | Área metropolitana | Capital de provincia |
| Ver. Dep_ pobres según la LP española | β | β | β | β | β | β | β | β |
| *Constante* | 0,84 *** | 1,00 *** | 0,22 *** | 0,50 *** | 1,17 *** | 1,09 *** | 0,85 *** | 0,00 *** |
| **Controles por tenencia y tipo de hogar** | | | | | | | | |
| d_prop | -0,11 *** | -0,20 *** | -0,30 *** | -0,06 *** | -0,05 *** | -0,13 *** | -0,09 *** | -0,25 *** |
| d_alqu | 0,26 *** | 0,35 *** | -0,05 *** | 0,37 *** | 0,63 *** | 0,24 *** | 0,20 *** | 0,18 *** |
| d_alqu_bajo | -0,10 *** | -0,05 *** | 0,54 *** | -0,04 *** | -0,10 *** | 0,39 *** | -0,02 *** | -0,26 *** |
| D_cesion | 0.114 *** | 0.20 *** | 0.30 *** | 0.06 *** | 0.05 *** | 0.13 *** | 0.08 *** | 0.24 *** |
| d_Hunip_30 | -0,12 *** | -0,31 *** | excl | 0,00 *** | excl | -0,43 *** | 0,26 *** | -0,04 *** |
| d_Hunip3064 | 0,05 *** | -0,02 *** | 0,25 *** | 0,07 *** | 0,02 *** | -0,01 *** | 0,04 *** | 0,05 *** |
| d_Hunip65 | 0,03 *** | 0,04 *** | -0,01 *** | -0,02 *** | 0,19 *** | -0,13 *** | 0,17 *** | -0,05 *** |
| d_Hmonop | 0,09 *** | 0,17 *** | 0,21 *** | 0,02 *** | -0,01 *** | 0,35 *** | -0,35 *** | -0,02 *** |
| d_H2adniños | 0,12 *** | 0,16 *** | -0,04 *** | 0,07 *** | 0,14 *** | 0,24 *** | 0,07 *** | -0,01 *** |
| d_Hotros_niños | 0,10 *** | -0,04 *** | 0,03 *** | 0,12 *** | 0,06 *** | 0,23 *** | 0,11 *** | -0,12 *** |
| d_H2ad_65 | 0,06 *** | 0,00 *** | -0,14 *** | 0,09 *** | -0,11 *** | 0,05 *** | 0,11 *** | 0,01 *** |
| d_H2ad_has65 | 0,02 *** | -0,04 *** | -0,25 *** | 0,09 *** | 0,05 *** | -0,02 *** | -0,05 *** | -0,02 *** |
| **Variables que afectan a la pobreza en vivienda** | | | | | | | | |
| antig (años) | 0,00 *** | 0,00 *** | 0,00 *** | 0,00 * | 0,00 *** | 0,00 *** | 0,00 *** | 0,00 *** |
| cap_finmes (puedo llegar a fin de mes=1) | -0,05 *** | -0,03 *** | 0,00 *** | -0,07 *** | -0,04 *** | -0,06 *** | -0,09 *** | -0,01 *** |
| carga_gtosviv (los gtos vivi son una carga=1) | -0,17 *** | -0,19 *** | 0,00 | -0,18 *** | -0,27 *** | -0,30 *** | -0,29 *** | -0,05 *** |
| no_luz (si hay escasez de luz=1) | **0,13 ***** | **0,12 ***** | **0,15 ***** | **0,06 ***** | **0,02 ***** | **0,02 ***** | **0,36 ***** | **0,29 ***** |
| ruidos (si ruidos=1) | 0,01 *** | -0,12 *** | 0,50 *** | -0,02 *** | 0,14 *** | -0,10 *** | 0,07 *** | 0,04 *** |
| contaminac (si contam=1) | **-0,06 ***** | **0,07 ***** | **0,05 ***** | **-0,09 ***** | **-0,05 ***** | **-0,04 ***** | **-0,05 ***** | **-0,05 ***** |
| delinq (si delinc=1) | 0,01 *** | 0,07 *** | -0,12 *** | 0,03 *** | 0,09 *** | -0,04 *** | 0,11 *** | 0,01 *** |
| type_viv (1=unifamiliar, 4=bloque>10 viv) | -0,03 *** | -0,06 *** | 0,03 *** | 0,03 *** | -0,09 *** | -0,05 *** | 0,04 *** | 0,02 *** |
| **humed (si=1)** | **-0,02 ***** | **-0,13 ***** | **0,12 ***** | **0,01 ***** | **-0,35 ***** | **0,12 ***** | **0,12 ***** | **0,01 ***** |
| **temper_adec (si=1)** | **-0,23 ***** | **-0,20 ***** | **-1,00 ***** | **-0,21 ***** | **-0,44 ***** | **-0,03 ***** | **-0,36 ***** | **-0,37 ***** |
| **calef (si=1 a 3, no disponi=4)** | **0,04 ***** | **0,06 ***** | **0,08 ***** | **0,04 ***** | **0,08 ***** | **0,02 ***** | **0,10 ***** | **0,03 ***** |
| m2 | 0,00 *** | 0,00 *** | 0,00 *** | 0,00 *** | 0,00 *** | 0,00 *** | 0,00 *** | 0,00 *** |
| **temp_inv (si calida=1)** | **-0,02 ***** | **0,03 ***** | **0,50 ***** | **-0,06 ***** | **0,11 ***** | **0,01 ***** | **0,20 ***** | **-0,09 ***** |
| **temp_ver (si fresca=1)** | **-0,03 ***** | **0,00** | **0,08 ***** | **0,03 ***** | **-0,01 ***** | **-0,05 ***** | **0,13 ***** | **-0,04 ***** |
| Grado de urbanización | -0,01 *** | -0,02 *** | 0,20 *** | 0,03 *** | -0,06 *** | -0,07 *** | -0,14 *** | 0,66 *** |
| **R2 ajust** | 0,21 | 0,22 | 0,70 | 0,25 | 0,32 | 0,26 | 0,36 | 0,41 |
| **error standard** | 0,37 | 0,39 | 0,25 | 0,34 | 0,36 | 0,37 | 0,34 | 0,30 |
| **F** | 20424 | 7932 | 18276 | 11360 | 5596 | 7814 | 7918 | 12832 |
| N | 1950945 | 725737 | 199804 | 875447 | 294002 | 567825 | 367594 | 488913 |

En rojo, no significativo, en azul, comportamiento modificado. Fuente: Elaboración propia

Por último, este documento realiza un análisis de la propensión a la pobreza derivada de la existencia de pobreza energética que es identificada a través de las características propias (capturadas por los factores). Para ello, calcula un modelo de

regresión logística donde incluye, por separado, las variables que son representativas de la pobreza energética. Los resultados son robustos y concluyentes, de manera que estima la proporción de los hogares que caerían en la pobreza real si redujesen sus problemas de pobreza energética. Estos resultados son ricos capturando diferencias entre las áreas en la Comunitat Valenciana y consistentes en sí mismos, siendo capaces de aproximar entre un 21% y un 41% de la variabilidad de la pobreza debida a los cambios en las variables incluidas en el modelo. Los factores relacionados con la energía no son un determinante general de la pobreza, pero asociados a las fórmulas de tenencia y del hogar, pueden hacer caer en la pobreza a los hogares que intenten reducir su falta de energía, principalmente debido a factores relacionados con la calidad, falta de aislamiento y déficits en la construcción por antigüedad y tamaño de la vivienda, por un lado, y a la incapacidad de pago de facturas adicionales, por otro, especialmente en el caso de los hogares que tengan pagos por vivienda.

## Referencias

Boardman, B. (1991) *Fuel poverty: from cold homes to affordable warmth*. S.l.: Pinter Pub Limited.

DECC, 2011. Annual Report on Fuel Poverty Statistics 2011. Department of Energy and Climate Change, London.

DECC (2016). Cutting the cost of keeping warm – a new fuel poverty strategy for England. Consultation document. Department of Energy & Climate Change. URN 12D/100. July 2014. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/335099/fuel_poverty_consultation.pdf

EPEE(2009), European Fuel Poverty and Energy Efficiency project.

Middlemiss, L. (2016), A critical analysis of the new politics of fuel poverty in England. Critical Social Policy. ISSN 0261-0183. White Rose. University consortium. Universities of Leeds, Sheffield & York.

Moore, R. (2012). Definitions of fuel poverty: Implications for policy. *Energy Policy*, *49*, 19-26. Nase, Ilir, Berry, Jim and Adair, Alastair (2015) Urban design quality and real estate value: in search of a methodological framework. Journal of Urban Design, 20 (5). pp. 563-581.

Taltavull de La Paz, Paloma and Juarez, Francisco and Monllor, Paloma, Fuel Poverty: Evidence from Housing Perspective (September 15, 2016). IEB Working Paper 2016/20. Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=2839389

Thomson, H. & Snell, C. (2013). Quantifying the prevalence of fuel poverty across the European Union. *Energy Policy*, *52*, pp. 563-572.

Thomson, H., Snell, C. and Liddell, C. (2016). "Fuel poverty in the European Union: a concept in need of definition?", *People, Place and Policy* (2016):10/1, pp. 5-24.

Tirado Herrero, s., Jiménez Meneses, l., López Fernández, J.L., Martín García, J. & Perero-Van-Hove, E. (2014) Pobreza energética en España. Análisis de tendencias. . S.l.: Asociación de Ciencias Ambientales, Madrid.

UK Department of Energy and Climate Change (2016), Annual Fuel Poverty Statistics Report 2016). Available at https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/557400/Annual_Fuel_Poverty_Statistics_Report_2016_-_revised_30.09.2016.pdf

# *Estudio sobre la situación de la vivienda pública en la Comunitat Valenciana*

SÍNDIC DE GREUGES
COMUNITAT VALENCIANA

**DT_7**

## EL GASTO PÚBLICO ASOCIADO A LA VIVIENDA EN LA COMUNITAT VALENCIANA

**Autora: Paloma Taltavull**

**Contribuye: Ana M. Martínez**

**Índice**

1. Introducción 501
   1.1 Breve historia de la vivienda pública 502
   1.2 Medición del alcance de la política pública 504
2. Metodología 506
   2.1 Sujeto de la investigación 506
   2.2 Fuentes de información: bases de datos 506
      - Base de datos del Ministerio de Hacienda 506
      - Base de datos de la Generalitat Valenciana 508
3. Análisis: los gastos en vivienda en la Comunitat Valenciana 510
   3.1 Presupuesto de la Generalitat Valenciana: los gastos en la 'Asignación General' de la Política de vivienda 510
   3.2 Presupuestos de las Entidades Locales Territoriales: los gastos en la 'Asignación Residual' de la Política de vivienda 513
   3.3 Gasto total en vivienda en las Instituciones Valencianas 519
   3.4 Gasto en vivienda y urbanismo por tipo de gasto 521
4. Conclusiones 525
5. Referencias bibliográficas 529

Anexo 1: Detalle metodológico sobre las partidas contables de los presupuestos 530

Anexo 2: Detalle gráfico sobre la ratio gasto en vivienda y otros gastos 538

## 1. Introducción

En los últimos quince años, en especial en los años previos a la crisis, el continuo crecimiento del precio de la vivienda, junto con el reducido mercado de alquiler existente en España, hizo que muchas familias tuvieran dificultades para acceder a una vivienda digna (Sánchez, 2004; Síndic de Greuges, 2005).

La política de vivienda, los recursos a ella destinados, y sus resultados son poco conocidos en España. Esto es quizás debido a que consta de un sistema de gestión en el que intervienen muchos actores y no se fundamenta, exclusivamente, en el esfuerzo de recursos presupuestarios. Por otro lado, es también una política generalista, siguiendo el mandato constitucional, pero aplicada en (y por) las regiones, ya que las competencias en materia de vivienda y sociales están transferidas. Esto hace que intervengan múltiples instituciones públicas y que la información al respecto esté difícilmente centralizada, lo que hace complejo su seguimiento. Adicionalmente, dado su doble carácter de bien de uso y de inversión, las ayudas públicas a la vivienda pueden también producirse bajo la forma de transferencias directas para el uso del bien (alquiler), lo que genera su contabilización en apartados de las cuentas públicas difíciles de seguir.

Básicamente, la política de vivienda en España es gestionada a dos niveles de organización política. El primero es el que se encarga de definir y gestionar el *Modelo de Asignación General*, y corresponde al Estado y a las CCAA. Este grupo de política de viviendas incluye el conjunto de normativa de carácter general, destinada a cumplir el mandato constitucional, y que pacta el Estado con las CCAA para su aplicación. El presupuesto que cubre esta política procede de estos dos niveles institucionales.

El *Modelo de Asignación Residual*, es el segundo grupo específico de política de vivienda. Su objetivo es cubrir las necesidades residenciales de los hogares con mayor desprotección, es decir, las de aquellos hogares que no pueden acceder al mercado ni a las ayudas derivadas de la política general definida en el grupo anterior. Esta línea de política no está regulada estrictamente y se aplica en función de la percepción de las necesidades por parte de las Administraciones locales, de manera que Ayuntamientos, Diputaciones y otras instituciones locales, dotan una proporción de su presupuesto cada año para el mantenimiento del parque de viviendas pública (social), la gestión y las inversiones. Esta cobertura se guía por el mandato constitucional pero no están regulados sus objetivos más allá de la cobertura de las necesidades extremas. Por esta razón, los

gastos relacionados con la vivienda pueden aparecer combinados con gastos de otro tipo, haciendo difícil la identificación del total dedicado a este sector. Las instituciones que destinan recursos para la cobertura de estas necesidades son las AAPP locales y las Diputaciones, como ya se ha dicho.

La identificación de los dos ámbitos permite discriminar las fuentes para la obtención de información.

Una diferencia remarcable entre ambas consiste en que la política general de vivienda básicamente se destina a la construcción de nuevas unidades (en propiedad o en alquiler) y a la aplicación de medidas sobre la demanda, ambas gestionadas a través del mercado y de los sectores privados, como la gestión de ayudas a la compra, a los créditos o ayudas a la promoción. El presupuesto del sector público cubre, en este caso, diferenciales de costes (los de construcción son asumidos por los promotores, el crédito por el sistema financiero…) o los importes de las transferencias compensatorias de los diferenciales de tipos de interés o de pagos por la vivienda.

En el caso de la segunda, las instituciones públicas deciden las medidas a aplicar y los hogares objetivo de forma individualizada, y han tenido, en su historia, que utilizar dos mecanismos a lo largo del tiempo: la construcción de Vivienda Pública, para su venta, donación o alquiler, o la concesión de ayudas para hacer frente al pago del alquiler y los suministros. La construcción de viviendas fue más común durante la década de los sesenta y setenta, y muy pocas instituciones han tenido la capacidad de llevar a cabo edificaciones en las últimas décadas. En este caso, la política es llevada a cabo con recurso completo al presupuesto público (tanto en edificación como en transferencias), lo que configura una política difícil de aplicar para las AAPP de menor tamaño.

### *1.1. Breve historia de la vivienda pública*

Los mecanismos de intervención en vivienda aparecen en el año 1911 cuando se publica la primera ley que intenta regular e intervenir públicamente en las necesidades habitacionales de las clases más empobrecidas. Si bien, previamente se habían tenido en cuenta durante el s.XIX nuevas formas de división de la vivienda para aliviar el peso de la demanda (Sambricio, 2008) sobre la escasez de viviendas, y se había tratado de implantar la idea de las "Casas baratas" francesas e inglesas, no fue hasta el s. XX cuando empezó a construirse, bajo el reinado de Isabel II, una serie de casas dirigidas a pobres

con alquileres controlados, en Madrid, Barcelona y otras ciudades como Sevilla[46]. Fue durante este siglo que se crearon diversas instituciones como la Comisión de Reformas Sociales, posteriormente Instituto de Reformas Sociales, que darían lugar a los actuales planes urbanísticos en los que las viviendas construidas pasan a llamarse Viviendas Protegidas y Viviendas Públicas (Aras González, 2008).

En los primeros planes se construyeron barrios enteros de viviendas protegidas. Dichas viviendas iban dirigidas a los colectivos más desfavorecidos (parejas jóvenes y familias con pocos recursos) (Aras González, 2008). Durante décadas este tipo de viviendas y las ayudas de las entidades locales fueron un recurso dedicado a una pequeña parte de la población, por lo que no eran necesarias grandes inversiones, mientras se bifurcaban las medidas de política de incentivo a la vivienda generalizándose el ciclo público de los sesenta y setenta[47], a la par que la actividad propia de las corporaciones locales se reducía. Sin embargo, en cada ciclo expansivo el precio de la vivienda crecía notablemente, lo que tenía un impacto sobre el número de familias con dificultades para el acceso a la vivienda que requerían de ayuda. Sin embargo, en determinados planes, normalmente aquellos coincidentes con fases expansivas del ciclo (Taltavull, 2003), la inversión en vivienda pública no se llevó a cabo dejando recursos ociosos a pesar de las necesidades existentes. Este comportamiento se observa repetidas veces a lo largo de los años noventa y principios del siglo XXI, a pesar de quedar demostrada en estudios empíricos, la capacidad redistributiva y el impacto positivo del gasto en vivienda pública sobre la lucha contra la desigualdad. Según Sánchez Martínez, (2004), esto '*fue consecuencia de la falta de interés por parte de las administraciones públicas, que veían en las políticas de vivienda pública un gasto muy elevado, que confrontaba con los intereses especuladores de los compradores y vendedores del suelo*'. Según otros trabajos (Díaz et al, 2016), este hecho fue el resultado de la presión del mercado sobre la edificación privada, la evolución de los costes y la toma de decisiones de construcción en este contexto, justificando así la evolución de la construcción pública como la respuesta a los impulsos del mercado. La falta de investigación con mayor profundidad no permite identificar las razones de forma precisa de la evolución de este proceso.

[46] Fundación Patronato de la vivienda de Sevilla. Documento del I Centenario, 2014
[47] Ver el documento DI_1 donde se muestra el ciclo público nacional y de la Comunitat Valenciana

### *1.2 Medición del alcance de la política pública*

Una forma de remarcar el peso de esta política es la evaluación del total de recursos destinados. Los recursos se miden a través del gasto total que las AAPP realizan con este fin. El importe total de gasto en la política de viviendas es difícil de conocer por distintas razones. En primer lugar, por la fórmula en que se canaliza la *política general* de vivienda, su montante aparece como una aportación marginal del presupuesto público. En segundo lugar, por los desfases existentes entre que se dotan las cifras al presupuesto y se liquidan los gastos asociados a la construcción (con desfases a su vez), que genera una mayor dificultad de observación precisa del total de gasto. En tercer lugar, y en el caso de la *Política de Asignación Residual de vivienda*[48], la dependencia del gasto en este grupo de los presupuestos en las corporaciones locales y Ayuntamientos, así como la combinación del mismo con políticas de carácter social, hacen muy compleja la observación y cuantificación precisa del gasto total realizado en vivienda. Por último, los componentes fiscales tienen importantes efectos como medidas de política, pero son complejos en su evaluación y asociación a planes de política concretos.

Hay algunos estudios que abordan esta cuestión. En Sánchez Martínez (2004) se analiza el impacto del gasto público en vivienda teniendo en cuenta tanto el gasto directo presupuestado como el gasto que supone para las administraciones los incentivos y rebajas fiscales, puesto que suponen una menor recaudación. En este estudio se comprueba mediante índices de desigualdad, cuál es el efecto del gasto en vivienda sobre las familias pobres, comparando la renta disponible por deciles con la renta final (renta disponible más ayudas a la vivienda). Los resultados de este estudio avalan la hipótesis que dice que el gasto en vivienda, del mismo modo que el gasto público en sanidad y educación, suponen una medida redistributiva de la renta, que ayuda a combatir la desigualdad, aunque se observa una discriminación a favor de la propiedad, frente al alquiler (Sánchez Martínez, 2004).

Este informe se concentra en la obtención de la información del gasto en las medidas de *Política de Vivienda de Asignación Residual*, que es la que gestionaría el parque de viviendas públicas propiedad de las AAPP locales, CCAA y Diputaciones. En España no

[48] Se sigue aquí la definición de la UNECE (2015) en que determina como Modelo de Asignación Residual de la política de vivienda a aquellas medidas aplicadas para cubrir las necesidades de los hogares más desfavorecidos y que no cumplan los requisitos de mercado.

hay estimaciones de cuantas unidades se encuentran en este parque. Algún trabajo sostiene que el parque de vivienda social[49] para alquilar no llega al 1%, aunque sí se facilita el acceso a la vivienda en propiedad (Rodríguez Alonso, 2009); también se afirma que en España no se constituyen parques propios de viviendas gestionados públicamente para alquilarlos a precios controlados, aunque sí se hizo en el pasado (Rodríguez Alonso, 2009).

En este trabajo se ha acudido a las fuentes contables de Ayuntamientos, Diputaciones y de la Comunidad Autónoma para observar cuál ha sido el gasto en vivienda durante los últimos quince años, es decir, durante el auge económico y la crisis. Se observa la evolución del gasto en vivienda pública, de las transferencias y otros destinos de los fondos y su peso sobre el total de gasto social realizado por las AAPP analizadas.

Las fuentes de información principales son las liquidaciones presupuestarias facilitadas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. El Ministerio de Hacienda pública las liquidaciones hasta 2015 de las AAPP locales, detallándolas por Ayuntamientos y agregándolas por provincias, así como de los presupuestos de las Comunidades Autónomas. Las dos fuentes contables son diferentes, por lo que se asume aquí (teniendo en cuenta la distinta competencia de los dos grupos de política de viviendas) que las partidas que aparecen en los presupuestos de los Ayuntamientos y diputaciones se corresponden con la ejecución de la Política de Asignación Residual, mientras que las que aparecen en los presupuestos de la Comunidad Autónoma pertenece a la Política de Asignación General. Dado que el objetivo de este trabajo es la primera, no se profundiza en otras fuentes de recursos para la segunda. Se sabe que el Estado destina fondos a la política General que se encuentran en su propio presupuesto y que complementarían las cifras de la Comunitat Valenciana, pero no se completan estas cantidades en este trabajo. Se considera que el gasto que aparece en los presupuestos de las AAPP locales (básicamente Ayuntamientos y Diputación) es el efectivamente destinado a cubrir las intervenciones en la Política de Asignación Residual.

El gasto en vivienda está clasificado por áreas contables y una 'clasificación funcional' que permite observar la agregación en gastos para vivienda, aunque hay

[49] Para hablar de las viviendas que en este trabajo se han denominado 'vivienda pública', la literatura la denomina como 'vivienda social' al igual que en otros países europeos.

diferencias antes y posteriormente a 2005, en los presupuestos de las CCAA, y desde 2010 en los de Ayuntamientos, por la existencia de cambios metodológicos.

Este informe está organizado en tres partes. La primera parte explica la base de datos que es fuente de información estadística para evaluar el peso de la política de viviendas. En la segunda parte, se realiza un análisis de las dos bases de datos disponibles antes mencionados tras agregar los conceptos relativos a los gastos en vivienda y sus partidas. Finalmente, se exponen los resultados descriptivos de ambos análisis y se extraen las conclusiones.

## 2. Metodología

### *2.1 Sujeto de la investigación*

El sujeto de la investigación es el **sector público local**. Dentro de este bloque encontramos **tres grupos de Entidades locales territoriales**:[50]

- Las reconocidas por la Constitución: Municipios, Provincias e Islas.
- Las reconocidas en la legislación ordinaria: Mancomunidades, Áreas metropolitanas, Comarcas y agrupaciones de Municipios.
- Las entidades de ámbito inferior al municipio: Organismos autónomos locales, Entidades públicas empresariales y Sociedades mercantiles locales.

### *2.2 Fuentes de información: bases de datos*

#### *- Base de datos del Ministerio de Hacienda*

El informe metodológico de la base de datos presupuestarios de las entidades locales, es elaborado por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local (SGCAYL) con la información proporcionada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Los datos están clasificados en función de la naturaleza

[50] Nota Metodológica MHAP: http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/InstruccionesAplicaciones/NOTA%20METODOL%C3%93GICA.Presupuestos%20y%20Liquidaciones.pdf

económica de los Ingresos y los Gastos. También se encuentran organizados en función de la finalidad u objetivos, es decir, en función de la estructura presupuestaria de aplicación, lo que permite observar agrupadas las partidas de gastos en los que estas instituciones consideran gastos en vivienda.

La nota metodológica proporcionada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, indica los cambios que se han dado en la metodología durante el período estudiado (2002-2015), los sujetos de la investigación y cuál es el procedimiento de elaboración y preparación de los datos que se ha seguido. Esta nota índice que, a partir de 2010, empezó a utilizarse una nueva estructura de aplicación presupuestaria, indicada en la Orden EHA/3565/2008 del 3 de diciembre. Hasta el momento la normativa utilizada era la indicada en la Orden EHA/3565/1989 del 20 de septiembre.

Con la entrada de esta nueva orden se introdujeron los siguientes cambios en la base de datos de los presupuestos de las entidades locales:

- Mayor detalle tributario.
- Normativa acorde con el modelo actual de financiación.
- Nuevas figuras derivadas de la reforma del Sistema Local.
- Nuevo procedimiento de consolidación de cada entidad local, a partir del ejercicio 2010.
- Diferencias en el tratamiento de las transferencias internas.

En esta base de datos el MHAP recoge únicamente los sujetos que representan la mayor parte del presupuesto. De este modo se observa que, en las estadísticas de liquidaciones los sujetos son: Municipios, Provincias e Islas en el período 2001-2005 y Municipios, Provincias, Islas, Comarcas y Áreas metropolitanas a partir de 2006. Además de esto, hasta 2010 el presupuesto consolidado incluye los Organismos autónomos y las Entidades públicas empresariales. Sin embargo, a partir del ejercicio del 2010, las Entidades públicas empresariales desaparecen, quedando únicamente las Entidades locales y los Organismos autónomos que dependen de estas.

El detalle de los capítulos y los conceptos de gasto que se incluyen en ellos, se encuentra en el anexo al presente documento.

*- Base de datos de la Generalitat Valenciana*

En cuanto a la base de datos de los Presupuestos de la Comunitat Valenciana, esta ha sido elaborada por la Subdirección General de Análisis Presupuestario y Organización Institucional del Sector Público Autonómico, en dependencia de la Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda.

La base de datos de las liquidaciones presupuestarias autonómicas permite, por su parte, obtener de forma homogénea los datos presupuestarios a partir de las cuentas generales aprobadas en cada CCAA.[51] La Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, indica que el encargado de publicar la información estadística de ejecución presupuestaria, que incluye la información sobre las liquidaciones, es el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Para una mejor comprensión de la construcción de la base de datos de las liquidaciones presupuestarias autonómicas, debe tenerse en cuenta que las CCAA tienen capacidad para regular los presupuestos mediante una normativa de finanzas y hacienda propias. Sin embargo, la actividad financiera y presupuestaria de las CCAA está bajo el control del Tribunal de cuentas[52] de manera que las CCAA controlarán y regularán sus presupuestos mediante sus órganos competentes[53] en coordinación con la Hacienda del Estado[54], debiendo los presupuestos de las CCAA estar homogeneizados con los Presupuestos Generales del Estado.[55]

La regulación del presupuesto autonómico se completa con las leyes generales de hacienda o finanzas de la Comunidad y con las leyes anuales, aprobadas en el Parlamento. En estas leyes se establecen: contenido y aprobación; créditos y sus modificaciones; la ejecución y liquidación; así como las normas específicas para los organismos autónomos, entidades, entes y empresas públicas.

La liquidación presupuestaria de las CCAA presenta la información consolidada y en consonancia con la Administración General y las entidades consideradas para la consolidación. En ella se detallan los datos individualizados para cada unidad, una vez eliminadas las transferencias dadas y recibidas entre los entes. Las liquidaciones son

[51] En el marco de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de conformidad con la Orden HAP/2105/2012 de 1 de Octubre, modificada por la Orden HAP/2082/2014, de 7 de Noviembre.
[52] Constitución Española, Art. 153.
[53] LOFCA (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas) Art. 17.
[54] Constitución Española, Art. 156.1.
[55] LOFCA Art. 21.3.

publicadas por grupos de gasto, incluyendo uno específico denominado 'Gastos de acceso a la vivienda y fomento de la edificación', anteriormente 'gasto en vivienda y en urbanismo'. La única desagregación que puede hacerse de esta partida es la definida por tipo de gasto, por lo que no se ha podido separar los gastos estrictamente urbanísticos, cuyo detalle solo está disponible en la base de datos presupuestaria estatal.

Además de esto, cabe señalar que tanto la base de datos presupuestaria autonómica como la estatal presentan una peculiaridad en la partida de Gasto Social. En ambas bases de datos, este grupo de gasto ha sido obtenido sumando las partidas referidas al gasto en aspectos sociales y el gasto en bienes públicos o preferentes, debido a que a lo largo del periodo se produjeron cambios normativos que reorganizaron las subpartidas. Como consecuencia de este hecho, es posible que la serie temporal combine gastos de distinta naturaleza dentro de la partida de vivienda que se analiza en este trabajo.

Toda la información aportada en las bases de datos aparece en miles de euros corrientes, por lo que para ver la evolución real los datos serán deflactados con el IPC Estatal para los datos estatales, el IPC de la Comunitat Valenciana para los datos autonómicos y para la suma de los datos de los entes territoriales, y el IPC de Alicante, Valencia y Castellón, para los datos locales agrupados por provincias.

## 3. Análisis: Los gastos en vivienda en la Comunitat Valenciana

### *3.1. Presupuesto de la Generalitat Valenciana: los gastos en la 'Asignación General' de la Política de vivienda*

Se considera que los gastos de la política general de vivienda son los incluidos en los presupuestos de la Generalitat Valenciana (GV). La fuente del Ministerio de Hacienda permite consultar la estructura presupuestaria funcional desde 2002 (con un cambio en la contabilización en 2005), cuyo capítulo 26 incluye los gastos en Acceso a la Vivienda y a la Promoción en Edificación. El cuadro 3.1 recoge los importes totales por años y su peso relativo con respecto al total del presupuesto de la GV y con respecto al PIB de la GV (INE).

**Cuadro 3.1**
**LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA GV. DATOS DEFINITIVOS**
Fte. MHACIENDA, MHAP

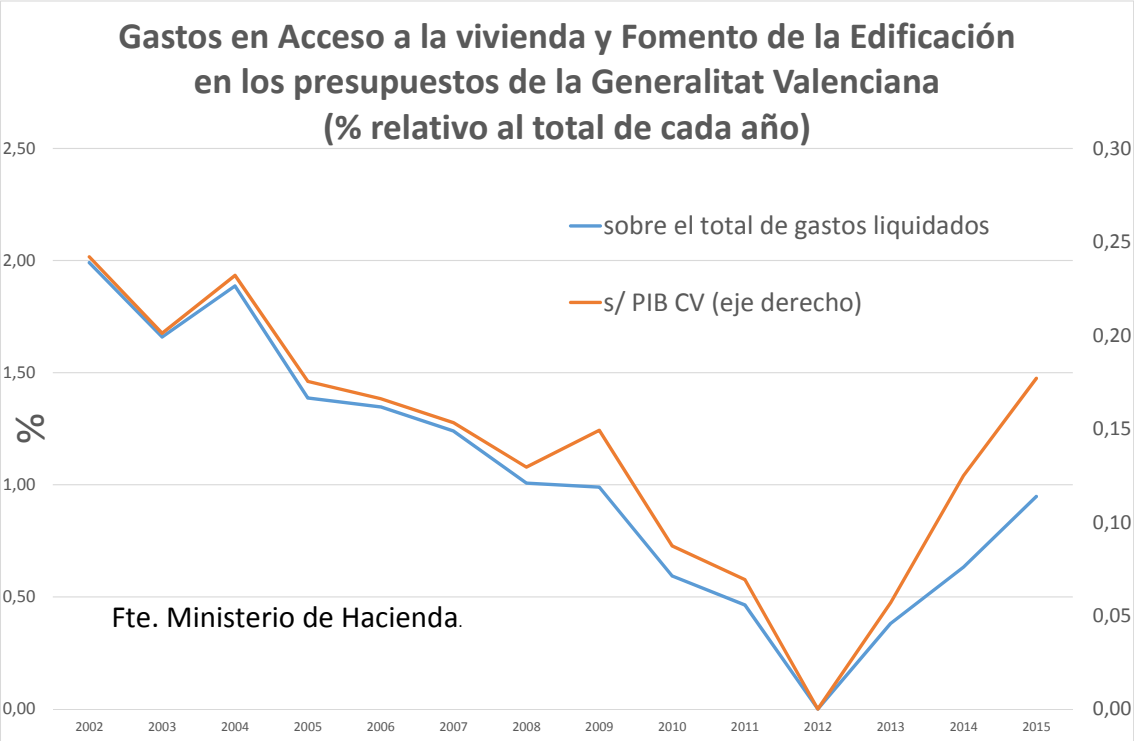
| Partida | Año | Importe (miles de euros corrientes) | % s/ gastos tot | % s/ PIB | Gto per cápita (miles de euros) |
|---|---|---|---|---|---|
| 43 Vivienda y Urbanismo | 2002 | 177285,08 | 1,99 | 0,24 | 0,041 |
| | 2003 | 157344,45 | 1,66 | 0,20 | 0,035 |
| | 2004 | 194738,66 | 1,89 | 0,23 | 0,043 |
| 26 Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación | 2005 | 158735,50 | 1,39 | 0,18 | 0,034 |
| | 2006 | 163400,27 | 1,35 | 0,17 | 0,034 |
| | 2007 | 161202,91 | 1,24 | 0,15 | 0,033 |
| | 2008 | 140474,76 | 1,01 | 0,13 | 0,028 |
| | 2009 | 153265,05 | 0,99 | 0,15 | 0,030 |
| | 2010 | 89324,40 | 0,59 | 0,09 | 0,017 |
| | 2011 | 69695,03 | 0,46 | 0,07 | 0,014 |
| | 2012 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,000 |
| | 2013 | 54282,52 | 0,38 | 0,06 | 0,011 |
| | 2014 | 121429,88 | 0,63 | 0,12 | 0,024 |
| | 2015 | 179407,46 | 0,95 | 0,18 | 0,036 |

El cuadro indica que la GV ha liquidado en 2015 gastos por valor de algo más de 179 millones de euros, cifra que supone un 0,95% del total de gastos liquidados en el presupuesto y un 0,18% del PIB de la CV en ese año. Este importe supuso un gasto por habitante de 36 euros en 2015.

Como se observa en el gráfico 3.1, la evolución de esta partida se ha ido reduciendo tanto en cuanto al gasto total como en cuanto al PIB, desde sus máximos

niveles (casi un 2% del gasto total de la GV) hasta no registrar gasto alguno en 2012[56], o suponer un 0,06% en 2013 del PIB total.

**Gráfico 3.1**




Hay que recordar que estos gastos se corresponden con los planes generales de política de vivienda que desde la crisis experimentan un fuerte recorte. El reducido peso que estos importes suponen sobre el total de gasto público y de la generación de la riqueza de la CV da una idea sobre el coste para el erario público de la política de vivienda, muy eficiente en términos presupuestarios dado que la mayor parte de la gestión se realiza a nivel regulatorio y con solo los gastos diferenciales en cuanto a las ayudas, a cubrir con el presupuesto.

En cuanto al tipo de gasto que incluye esta partida funcional, el cuadro 3.2 detalla el reparto en cada año.

[56] La ausencia de información contable de liquidaciones en esta partida en 2012 es sorprendente. Es difícil pensar que la GV no haya liquidado obligaciones de pago de, por ejemplo, transferencias a los hogares. No obstante, los datos oficiales contabilizan como cero esta partida en este año. Por su parte, los gastos totales liquidados en ese período fueron de algo más de 17016 millones de euros, un 13,2% más que en el período anterior.

**Cuadro 3.2. Detalle por partida de gasto del total de Gastos en Acceso a la vivienda y Fomento a la Edificación***

miles de euros

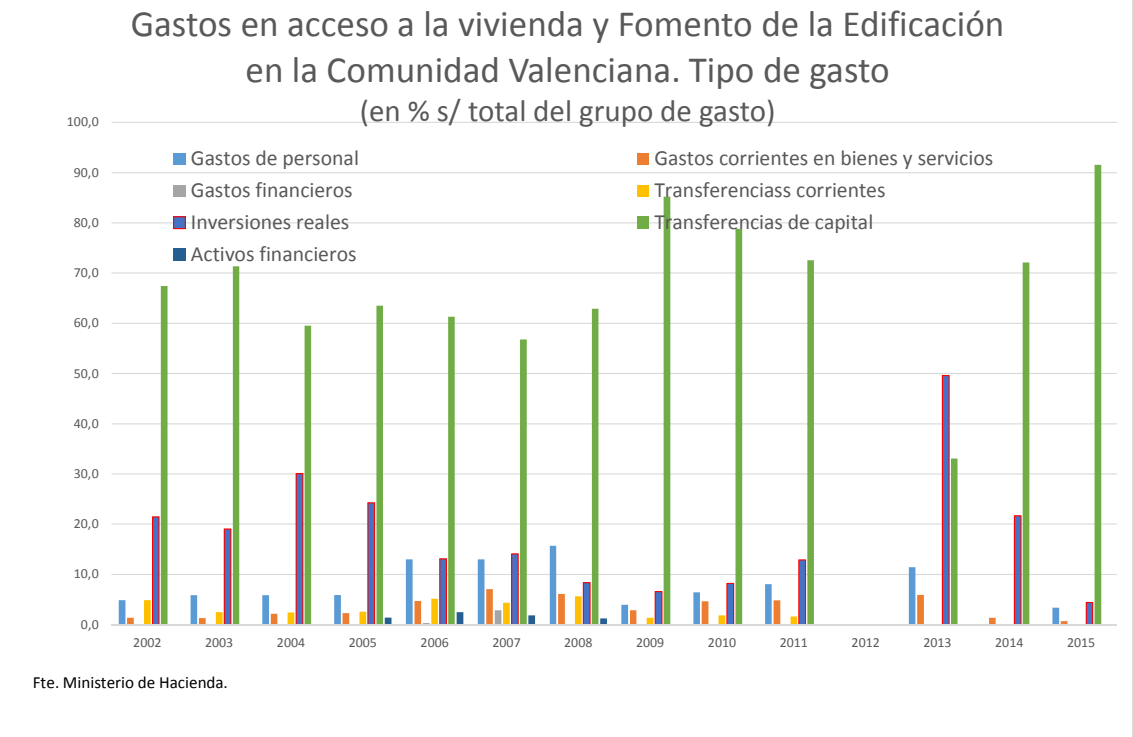
| | Gastos de personal | Gastos corrientes en bienes y servicios | Gastos financieros | Transferencias corrientes | Inversiones reales | Transferencias de capital | Activos financieros | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2002 | 8638,88 | 2448,96 | 0 | 8641,30 | 38026,45 | 119529,49 | 0 | 177285,08 |
| 2003 | 9186,79 | 2029,33 | 0 | 3890,62 | 29998,77 | 112238,94 | 0 | 157344,45 |
| 2004 | 11419,27 | 4210,29 | 0 | 4704,23 | 58545,09 | 115859,79 | 0 | 194738,66 |
| 2005 | 9351,61 | 3641,89 | 0 | 4138,80 | 38520,71 | 100832,58 | 2249,92 | 158735,50 |
| 2006 | 21221,77 | 7654,86 | 471,99 | 8420,39 | 21395,46 | 100200,87 | 4034,95 | 163400,27 |
| 2007 | 20931,61 | 11394,87 | 4585,06 | 7041,72 | 22738,19 | 91511,48 | 2999,99 | 161202,91 |
| 2008 | 22085,11 | 8554,93 | 0 | 7922,86 | 11767,14 | 88401,76 | 1742,96 | 140474,76 |
| 2009 | 6077,39 | 4368,87 | 0 | 2107,33 | 10080,79 | 130630,67 | 0 | 153265,05 |
| 2010 | 5746,06 | 4163,78 | 0 | 1668,79 | 7342,23 | 70403,55 | 0 | 89324,40 |
| 2011 | 5633,14 | 3378,20 | 0 | 1135,51 | 8971,27 | 50576,91 | 0 | 69695,03 |
| 2012 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| 2013 | 6212,69 | 3210,06 | 0 | 0,00 | 26915,09 | 17944,68 | 0 | 54282,52 |
| 2014 | 0,00 | 1670,65 | 0 | 0,00 | 26318,14 | 87589,89 | 0 | 121429,88 |
| 2015 | 6055,72 | 1262,46 | 0 | 0,00 | 7877,40 | 164211,89 | 0 | 179407,46 |

* Los pasivos financieros no tienen cifra alguna de liquidación presupuestaria
Fte. Ministerio de Hacienda, liquidaciones presupuestarias de las Comunidades Autónomas

Como se observa en la desagregación de los gastos liquidados, la mayor parte de los importes se corresponden con las transferencias de capital e inversiones reales, como es consistente con el grueso de la política general de vivienda respaldando la edificación, aunque parte de ella también se dedica a transferencias corrientes (ayuda a la demanda), y a la gestión de la política a través de la cobertura de gastos de personal y corrientes. Desde 2009, salvo en la partida mayor, de transferencias de capital (que aumenta fuertemente tras el recorte de 2007 y 2008 como resultado de los planes anti-cíclicos aplicados en esos años), el resto ven minimizar sus cifras. Las transferencias corrientes desaparecen del gasto liquidado desde 2012 así como los gastos de personal y se reducen fuertemente el resto. El año 2014, cuando comienza la recuperación, no registra aumentos en las partidas salvo en la de transferencias de capital.

El peso, por tanto, de las partidas de gasto tiene un protagonista prioritario, las transferencias para inversión, que se observa en el gráfico 3.2. Se supone que estas transferencias e inversiones reales tendrían como objetivo la edificación, aunque al estar incluidos en este grupo los gastos por urbanismo, se desconoce si el destino real del gasto se orienta a la vivienda.

**Gráfico 3.2.**




*3.2. Presupuestos de las Entidades Locales Territoriales: los gastos en la 'Asignación Residual' de la Política de vivienda*

La fuente de información para las liquidaciones de los presupuestos de las Entidades Locales es publicada, también, por el Ministerio de Hacienda con el detalle contable explicado en el apartado anterior y con una estructura adicional por programas que permite observar el grupo de 'Vivienda y urbanismo' al que se hacía referencia. Aunque el mayor protagonismo es el de los gastos de los ayuntamientos, el total de la Comunitat Valenciana por este concepto incluye algunas cifras de gasto de áreas metropolitanas constituidas y diputaciones.

El cuadro 3.3 muestra el gasto total realizado por los entes locales en la Comunitat Valenciana junto con las referencias que permiten evaluar la escala de los citados gastos.

En primer lugar, se puede observar que el gasto computado dentro de vivienda y urbanismo es equivalente a casi el 13% del total de gasto ejecutado por los entes locales. Esta proporción es casi invariable hasta pasado 2009 (en este año, este gasto alcanzó el 14,4% del total), en que se redujo con rapidez hasta la mitad de su peso en los últimos años, es decir aproximadamente un 6,6% del total de gasto (cuadro 3.3), con un mínimo en 2014.

**Cuadro 3.3. Gastos totales y en 'vivienda y Urbanismo' de los Entes Locales de la Comunitat Valenciana**

| Miles de euros y % | Gasto nominal en Vivienda y Urbanismo | GTOS TOTALES | % s/GTO TOTAL | Gasto per cápita (miles de euros) | % s/ PIB |
|---|---|---|---|---|---|
| 2002 | 519168,81 | 4038434,10 | 12,86 | 0,120 | 0,709 |
| 2003 | 597200,21 | 4333132,81 | 13,78 | 0,134 | 0,763 |
| 2004 | 562975,95 | 4593187,69 | 12,26 | 0,124 | 0,671 |
| 2005 | 586312,12 | 4666339,92 | 12,56 | 0,125 | 0,648 |
| 2006 | 623362,34 | 5074027,95 | 12,29 | 0,130 | 0,634 |
| 2007 | 722460,17 | 5601148,35 | 12,90 | 0,148 | 0,687 |
| 2008 | 764058,14 | 5938492,56 | 12,87 | 0,152 | 0,704 |
| 2009 | 970241,00 | 6720953,40 | 14,44 | 0,190 | 0,944 |
| 2010 | 614165,98 | 6330603,19 | 9,70 | 0,120 | 0,6 |
| 2011 | 452392,46 | 5478786,86 | 8,26 | 0,088 | 0,449 |
| 2012 | 367019,87 | 5271669,37 | 6,96 | 0,072 | 0,381 |
| 2013 | 357748,00 | 5097700,62 | 7,02 | 0,070 | 0,376 |
| 2014 | 356471,87 | 5340617,14 | 6,67 | 0,071 | 0,367 |

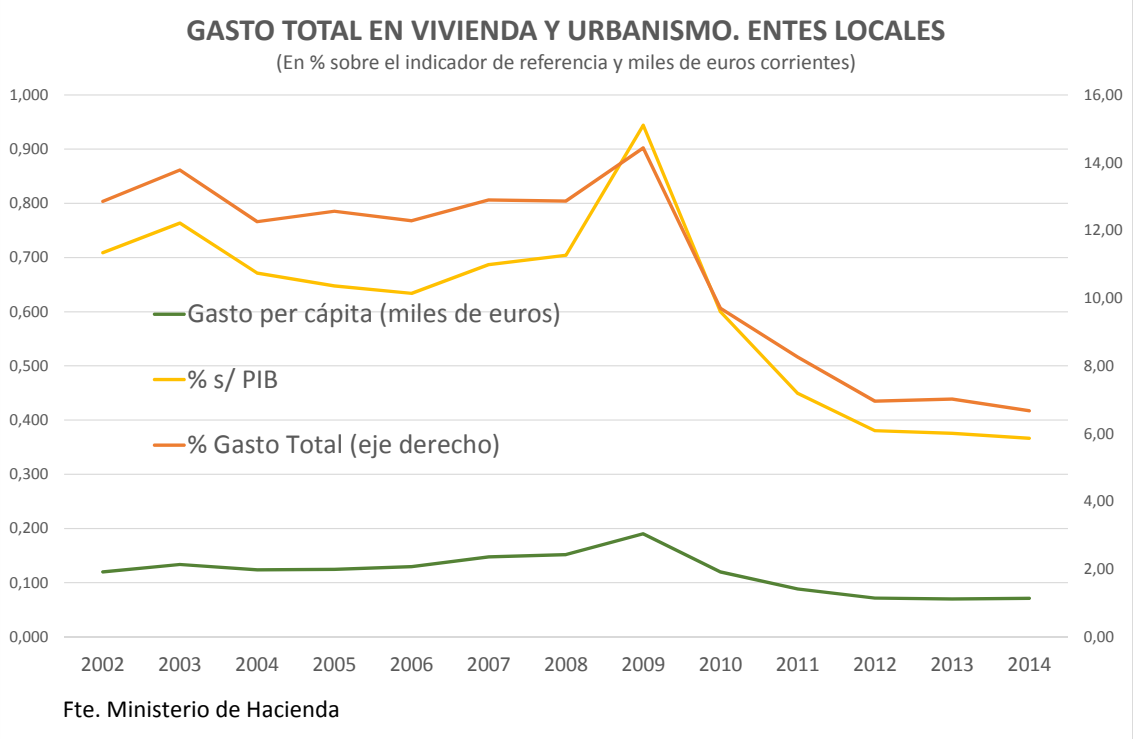
Fte. Ministerio de Hacienda y AAPP

Esta reducción en el peso sobre el total es también reflejada en los otros dos indicadores utilizados para la evaluación del alcance del gasto. Así, el gasto en vivienda per cápita ha sido, durante el período expansivo, de entre 120 y 190 euros por residente valenciano y año, mientras que inmediatamente tras 2010 cayó a un valor alrededor de los 70 euros/cápita. En términos del PIB valenciano, el gasto en vivienda representa alrededor del 0,70% en media (0.95% en 2009[57]). Tras 2010, la tasa cae hasta el 36% en los últimos años analizados.

La evolución temporal se muestra en el gráfico 3.3, donde se puede observar la dinámica de los indicadores relativos comentados. Durante el primer período hasta 2009, la participación de los gastos de vivienda en los totales se mantiene estable alrededor del 13% para crecer desde 2006 hasta alcanzar un pico máximo en 2009, con la crisis ya iniciada y reflejo de medidas de política contracíclica. A partir de este año, la ratio cae hasta el 7% desde donde no se identifica una recuperación. Similar evolución muestra el ratio de gasto en vivienda sobre el PIB valenciano, con valor de alrededor del 0,7% y un marcado pico en 2009 del 0,93%. La contracción hace perder peso relativo a este grupo de gasto hasta algo menos del 6% desde 2012.

[57] Todos los indicadores de gasto de los entes locales muestran un aumento en la liquidación durante este año. Este hecho es debido a las transacciones del Estado a los ayuntamientos en el conocido como el Plan E. Estos entes utilizaron esos fondos en aumentar partidas de gasto de vivienda principalmente, así como inversiones públicas, siguiendo un patrón similar y que pudo tener un fuerte impacto en la reducción de las necesidades de vivienda que, recuérdese, no se detectan como muy urgentes hasta bien entrado 2011.

**Gráfico 3.3**




Por último, el gasto per cápita muestra un valor sostenido de alrededor de 120 euros por persona y año. Tras el pico de 2009, ese valor cae por debajo de los 70 euros.

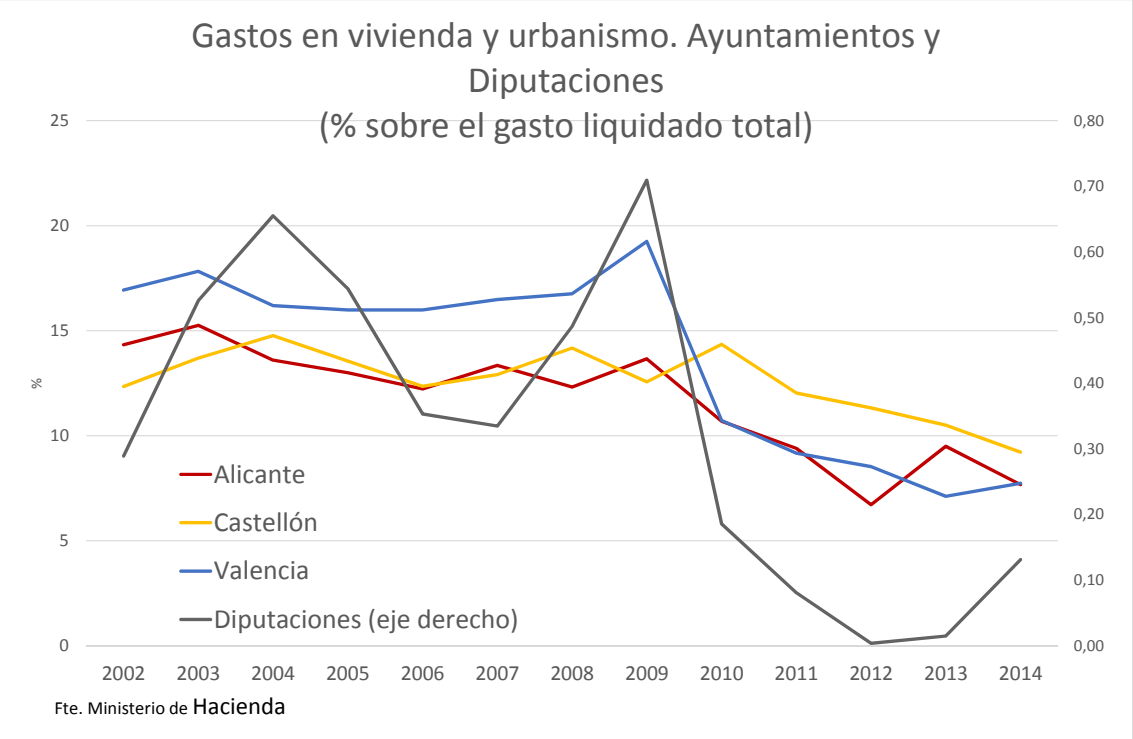
Los presupuestos de los Ayuntamientos son la mayor parte del total de los Entes Locales. El cuadro 3.4 refleja sus cifras de liquidación de gasto y las ratios relativas agrupados por provincias. Una primera apreciación muestra la relevancia de las provincias de Alicante y Valencia y el pequeño peso que tiene el gasto realizado por las Diputaciones en vivienda, remarcando cómo la columna vertebral de la política de asignación residual de la vivienda se apoya en la red de Ayuntamientos. En las tres provincias, la proporción del presupuesto destinado a la partida de vivienda es similar, oscilando entre un 12% y un 17% del total de gastos que gestionan, con la mayor tasa en la provincia de Valencia. El gráfico 3.4 representa el peso sobre el total en cada provincia y su evolución temporal. En todos los casos salvo en Castellón, este peso cae hasta el 7% en 2012, cifra en la que se encuentra en los últimos años considerados.

## Cuadro 3.4. Gasto en Vivienda y Urbanismo en los Ayuntamientos y Diputaciones de la Comunitat Valenciana

| | Alicante | | | | Castellón | | | | Valencia | | | | Diputaciones | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| En miles de euros y % | Gasto nominal en Vivienda y Urbanismo | % s/GTO TOTAL | Gasto per cápita (miles de euros) | % s/ PIB | Gasto nominal en Vivienda y Urbanismo | % s/GTO TOTAL | Gasto per cápita (miles de euros) | % s/ PIB | Gasto nominal en Vivienda y Urbanismo | % s/GTO TOTAL | Gasto per cápita (miles de euros) | % s/ PIB | Gasto nominal en Vivienda y Urbanismo | % s/GTO TOTAL | Gasto per cápita (miles de euros) | % s/ PIB |
| 2002 | 177169,72 | 14,34 | 0,11 | 0,74 | 48387,95 | 12,34 | 0,10 | 0,49 | 291619,25 | 16,94 | 0,13 | 0,74 | 1991,89 | 0,29 | 0,000 | 0,003 |
| 2003 | 201218,63 | 15,25 | 0,12 | 0,77 | 59927,71 | 13,70 | 0,12 | 0,58 | 332308,29 | 17,83 | 0,14 | 0,79 | 3745,58 | 0,53 | 0,001 | 0,005 |
| 2004 | 186139,04 | 13,60 | 0,11 | 0,66 | 68603,41 | 14,77 | 0,13 | 0,63 | 302386,51 | 16,19 | 0,13 | 0,68 | 5846,99 | 0,66 | 0,001 | 0,007 |
| 2005 | 192033,87 | 12,99 | 0,11 | 0,62 | 66579,51 | 13,56 | 0,12 | 0,55 | 324049,35 | 15,99 | 0,13 | 0,68 | 3649,39 | 0,54 | 0,001 | 0,004 |
| 2006 | 201606,12 | 12,23 | 0,11 | 0,60 | 69598,42 | 12,35 | 0,12 | 0,52 | 350254,61 | 15,99 | 0,14 | 0,68 | 2605,75 | 0,35 | 0,001 | 0,003 |
| 2007 | 234932,11 | 13,36 | 0,13 | 0,66 | 84375,96 | 12,91 | 0,15 | 0,62 | 401623,66 | 16,48 | 0,16 | 0,72 | 2815,52 | 0,33 | 0,001 | 0,003 |
| 2008 | 224821,61 | 12,31 | 0,12 | 0,62 | 96362,97 | 14,18 | 0,16 | 0,70 | 440696,80 | 16,75 | 0,17 | 0,76 | 4190,55 | 0,49 | 0,001 | 0,004 |
| 2009 | 282021,90 | 13,66 | 0,15 | 0,82 | 96450,89 | 12,56 | 0,16 | 0,73 | 587008,52 | 19,26 | 0,23 | 1,06 | 6266,12 | 0,71 | 0,001 | 0,006 |
| 2010 | 203877,02 | 10,69 | 0,11 | 0,60 | 101209,94 | 14,36 | 0,17 | 0,76 | 309457,44 | 10,72 | 0,12 | 0,56 | 1651,57 | 0,19 | 0,000 | 0,002 |
| 2011 | 162630,73 | 9,40 | 0,08 | 0,49 | 74232,73 | 12,03 | 0,12 | 0,56 | 215632,09 | 9,16 | 0,08 | 0,40 | 660,30 | 0,08 | 0,000 | 0,001 |
| 2012 | 108234,06 | 6,72 | 0,06 | 0,34 | 67327,78 | 11,32 | 0,11 | 0,54 | 192483,42 | 8,53 | 0,07 | 0,37 | 29,53 | 0,00 | 0,000 | 0,000 |
| 2013 | 151461,32 | 9,49 | 0,08 | 0,48 | 57307,74 | 10,50 | 0,10 | 0,46 | 149145,92 | 7,11 | 0,06 | 0,29 | 124,97 | 0,01 | 0,000 | 0,000 |
| 2014 | 128269,71 | 7,67 | 0,07 | 0,40 | 52327,33 | 9,22 | 0,09 | 0,42 | 175480,81 | 7,73 | 0,07 | 0,34 | 1047,48 | 0,13 | 0,000 | 0,001 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

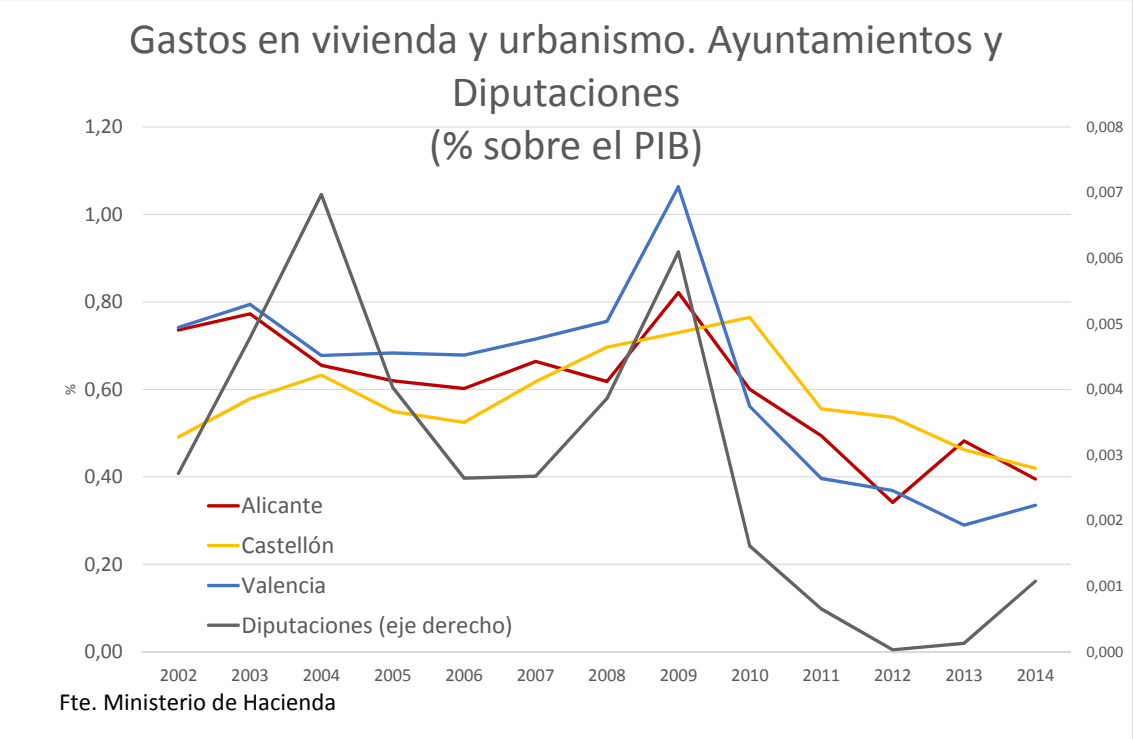
**Gráfico 3.4**




La evolución de estas ratios es muy indicativa de la forma en que las instituciones locales han ajustado sus gastos tras la crisis: los ayuntamientos y diputaciones de las principales provincias, fundamentalmente Valencia y Alicante, han reducido en mayor medida los gastos de la partida de Vivienda y Urbanismo. Si se tiene en cuenta que el total de gastos liquidados ha caído desde 2011 como se veía en el cuadro 3.3, esta reducción refleja un ajuste severo del presupuesto que se centró en los gastos en vivienda y urbanismo. Castellón mantuvo la proporción de gasto en este segmento hasta 2011, reduciéndola posteriormente, aunque menos que en los ayuntamientos del resto de la Comunitat Valenciana.

En términos del PIB, las provincias destinan entre el 0,6% y el 0,7% de sus respectivos PIB a estos gastos en vivienda, con una ligera dedicación mayor en Alicante y Valencia que en Castellón. La evolución de esta proporción puede verse en el gráfico 3.5. De nuevo se observa aquí el efecto del Plan E en 2009 y la posterior caída hasta el final del período, en que estos gastos suponen alrededor del 0,4% del PIB provincial aproximadamente.

**Gráfico 3.5**



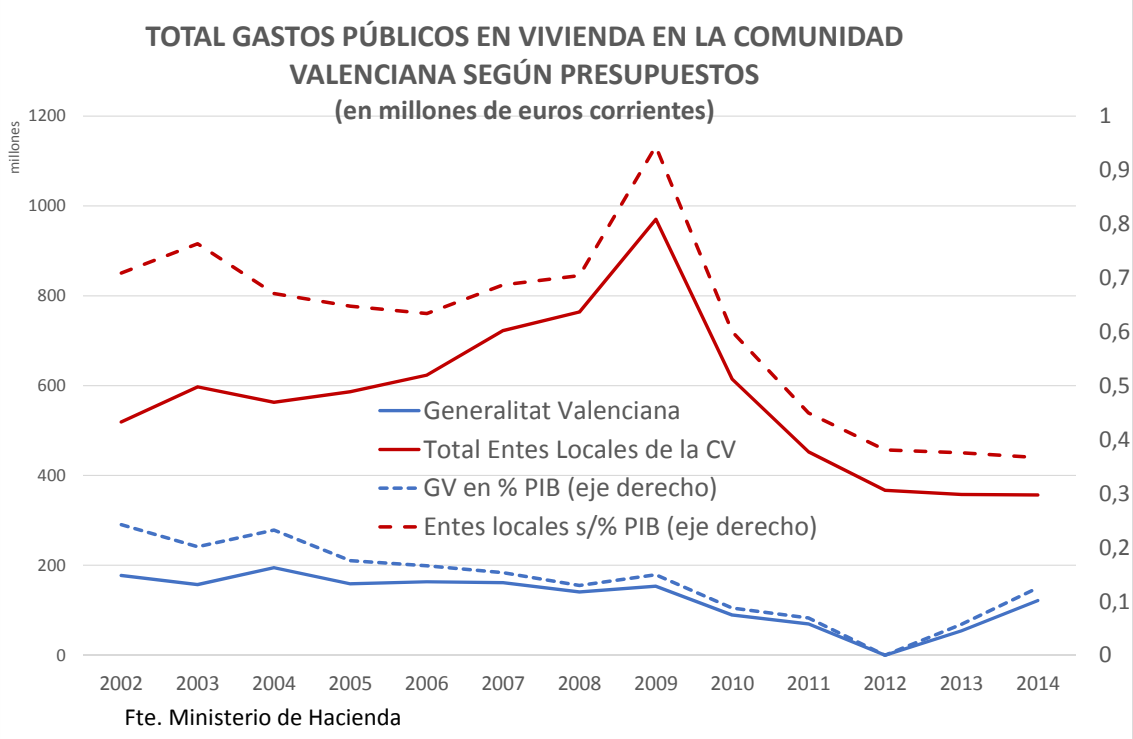

Los presupuestos de las Diputaciones presentan una menor representatividad en términos del PIB agregado de la Comunitat Valenciana, con una cantidad de gasto marginal (de menos de 0,01% del PIB) y una mayor volatilidad, con picos en 2004 y 2009. Este gasto prácticamente desapareció entre 2010 y 2013.

Por su parte, como aparece en el cuadro 3.4, el gasto medio en Vivienda y Urbanismo es muy homogéneo en todas las provincias, con un gasto de entre 120 y 150 euros per cápita, cifras que caen a casi la mitad tras la crisis, en las tres provincias.

*3.3. Gasto total en vivienda en las Instituciones Valencianas*

De la revisión de las liquidaciones, se ha observado el gasto que las AAPP valencianas realizan en la partida Vivienda y Urbanismo. Las cifras totales se muestran en el gráfico 3.6, tanto en total como en su peso relativo con el PIB valenciano. El total de gastos por vivienda podría ser la suma de ambas, aunque dado que esos gastos en teoría cubren los objetivos de distintas políticas de vivienda (los ejecutados por la GV se destinarían a la política general y los de los Ayuntamientos a la de asignación residual), no parece tener sentido agregarlos en una sola cifra. Además, las cantidades de la GV no son las únicas que se destinan a financiar los objetivos de política de viviendas, ya que los presupuestos nacionales destinan la mayor parte de los fondos de la política de vivienda a los solicitantes valencianos que cumplen las condiciones fijadas.

**Gráfico 3.6**




Una cuestión importante que muestra el gráfico es la mayor relevancia del gasto en vivienda de los Entes Locales frente al total presupuestario de la GV. Mientras el conjunto de los primeros gastaron alrededor de 600 millones de euros en esta partida hasta 2006, entre 600 y 900 millones hasta 2009, para luego reducir el importe a una media de

400 euros desde 2012, la GV destinó de su presupuesto una media estable de 200 euros hasta 2009 para reducirse con posterioridad.

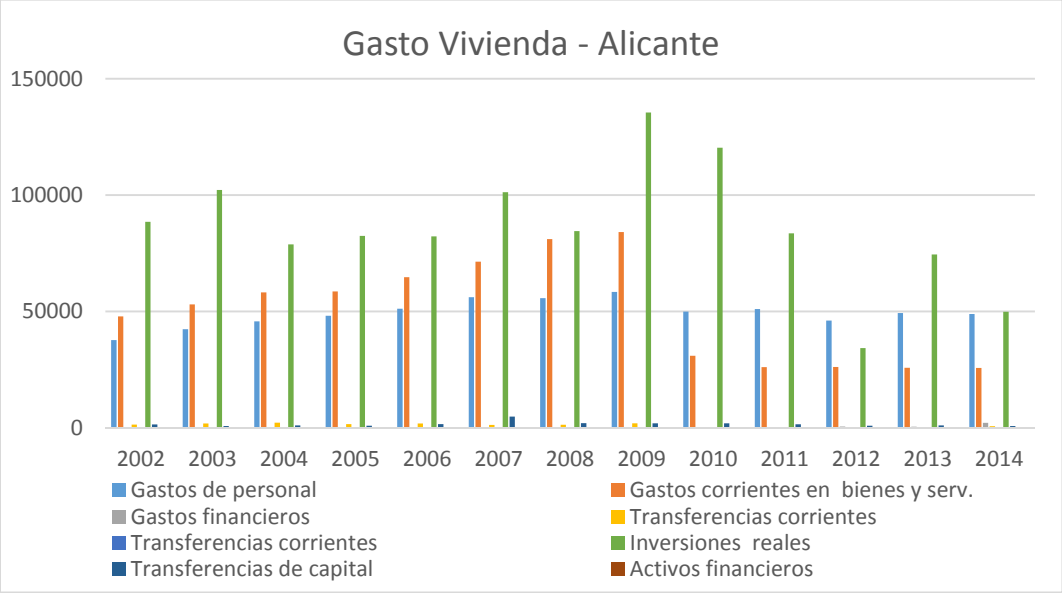
Aparentemente, el coste de la política de vivienda de asignación residual es 600 millones de euros de promedio, cifra que supone un 0,65% del PIB regional, y es llevada a cabo por los Ayuntamientos.

*3.4. Gasto en vivienda y urbanismo por tipo de gasto.*

Este apartado contiene un detalle más preciso de los gastos en vivienda y urbanismo ejecutados por los Entes locales, analizado con sus perspectivas temporales y por provincias.

En el gráfico 3.7 se representa el **gasto en vivienda** en Alicante según la partida contable a la que va dirigido el presupuesto autonómico. En la representación gráfica destacan las Inversiones reales y los Gastos en personal y los Gastos corrientes en bienes y servicios. En general, todas las partidas sufren caídas a partir del año 2009. La falta de ingresos por parte de las Entidades locales provocó que se redujesen las cifras de inversión en Vivienda Pública (y urbanismo?) como ya se ha dicho. El descenso de proyectos de construcción de Vivienda Pública es la probable causa que explica la caída en las partidas de Inversiones reales y las de Gasto de personal (sobre todo de personal temporal), aunque las partidas de Gastos corrientes reflejan los montantes que las Entidades locales tienen que cubrir principalmente por mantenimiento y gestión del Parque Público existente.

**Gráfico 3.7: Gasto en vivienda en Alicante**

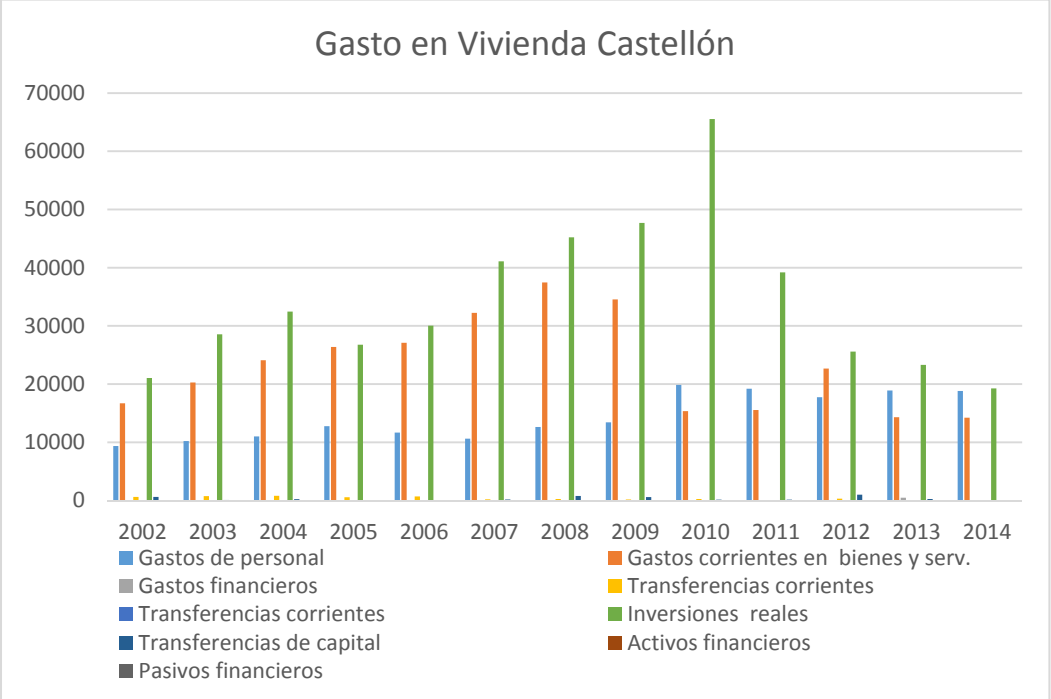



Fuente: Ministerio de Hacienda

En la provincia de Castellón, representada en el gráfico 3.8, se observa un comportamiento similar al de la provincia de Alicante. La partida contable que recibe mayor parte del presupuesto es la de Inversiones reales, posiblemente destinada a la

rehabilitación y obras de mejora de Vivienda Pública, más que a la construcción de nuevas unidades, o a urbanización. Por otra parte, la partida de Gastos corrientes de bienes y servicios es la segunda variable que mayor proporción del presupuesto recibe, siendo la tercera, la partida de Gastos de personal. Sin embargo, con la llegada de la crisis y es descenso del gasto presupuestario en vivienda, la partida de Gasto de personal, pasa a ser la segunda variable con mayor importancia. Esto parece indicar que en esta provincia, esa partida tiene carácter de gasto fijo asociado al parque de viviendas ya existente.

**Gráfico 3.8: Gasto en vivienda en Castellón**

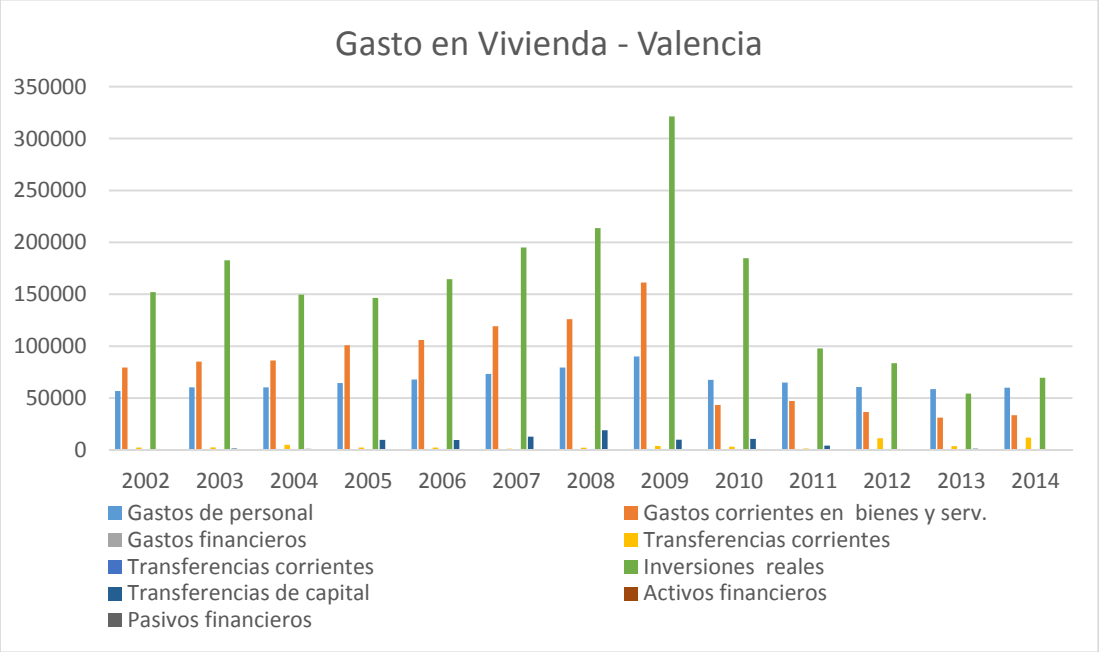



Fuente: Ministerio de Hacienda

En el gráfico 3.9, que representa el **gasto en vivienda en los Ayuntamientos de** la provincia de Valencia, se observa cómo, del mismo modo que en las provincias de Alicante y Castellón, las Inversiones reales son la partida más importante, recibiendo prácticamente el doble que la segunda variable. En el caso de Valencia, el comportamiento de las partidas de Gasto de personal y de Gasto corriente en bienes y servicios es similar al de la provincia de Castellón. Si se analizan únicamente las Inversiones reales, y se comparan con el resto de provincias, se observa un crecimiento

similar, aunque más regular, y decrecimiento más pronunciado en los años de crisis económica. Este patrón se advierte también en el resto de las variables contables.

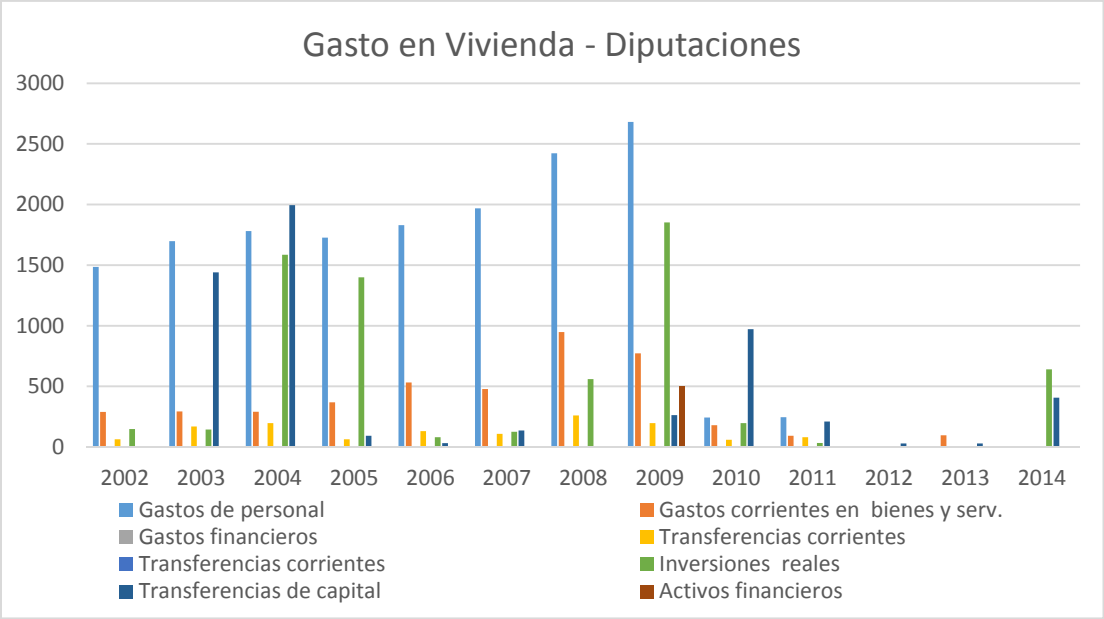
**Gráfico 3.9: Gasto en vivienda en Valencia**




Fuente: Ministerio de Hacienda

En el caso de las Diputaciones (gráfico 3.10), la partida contable con mayor peso es, en la mayoría de los años, la de Gasto de personal, hasta 2009. A partir de este año, las diputaciones disminuyen el Gasto en personal y se observa un mayor destino del presupuesto hacia las partidas de transferencias de capital y a los Gastos corrientes en bienes y servicios. A lo largo del periodo de estudio, hay varios puntos en los que el gasto en las Transferencias de capital se dispara: años 2003, 2004 y 2010. Junto con estas variables destacan las Inversiones reales en los años 2004, 2005 y 2009. Finalmente, si se observan los años de crisis, se advierte la caída del gasto en vivienda en las diputaciones, siendo prácticamente inexistente en los años 2012 y 2013.

**Gráfico 3.10: Gasto en vivienda en Diputaciones**




Fuente: Ministerio de Hacienda

Todo el análisis realizado hasta ahora lo ha sido en términos corrientes. La comparación correcta con el fin de evaluar la relevancia del gasto a lo largo del tiempo se debe realizar con las series deflactadas, normalmente utilizando el IPC. Sin embargo, los resultados de las nuevas series no difieren mucho de las ya analizadas debido a la baja inflación a partir del año 2009, 2010, que no modifica en esencia la dinámica de las series.

## 4. Conclusiones

El aumento de los precios de la vivienda y del suelo y el giro liberal que tomaron las políticas públicas a principios del s. XXI, provocaron que las Administraciones Públicas no realizasen todo el gasto en vivienda necesario (Sánchez Martínez, 2004).

En la Comunitat Valenciana, el gasto público en vivienda y urbanismo tuvo un crecimiento lento hasta el año 2009, en que experimentó un pico derivado del aumento de transferencias a los Entes Locales derivadas del Plan E, que fueron gastados fundamentalmente en esta partida. El crecimiento que se produjo en la primera fase revirtió en los años posteriores al shock hasta mínimos históricos. Los gastos generales del presupuesto de la Generalitat Valenciana en 'Accesibilidad a la Vivienda y Promoción de la Edificación' aumentan en los últimos años analizados, pero no así los de los Entes Locales, que se han estancado en los mínimos post-crisis.

Destacan entre estos datos, el crecimiento positivo de la provincia de Castellón, que mantuvo un gasto en vivienda equilibrado, no exento de caídas

En la ratio que relaciona el gasto en vivienda y urbanismo con el gasto total, destacan Valencia y Castellón, siendo la primera provincia, la que mayor caída sufre, y la segunda la más estable. En términos relativos, el total de gasto en vivienda y urbanismo supone alrededor del 13% del total de gastos ejecutados por los Entes Locales (13%-14% en los de Alicante y Castellón y un 16,5% en los de Valencia), y un 1,4%-2% en el caso de los gastos directos de la Generalitat Valenciana. El peso sobre sus respectivos PIB de este gasto es del 0,6%-0,7% para el conjunto de los Entes Locales (0,65% en Valencia, 0,6% en Alicante, 0,45% en Castellón y 0,005% en las Diputaciones), y un 0,15-0,24% en el caso de los gastos de la GV, todo ello con anterioridad al comienzo de la fase más grave de la crisis. Desde 2010 estas tasas (tanto la participación en el gasto como la proporción sobre el PIB del gasto en vivienda) caen hasta la mitad de los valores mencionados[58], con 2012 siendo un año en que la GV no ejecutó gastos en esta partida.

[58] Es necesario recordar que la composición del gasto en 'Vivienda y Urbanismo' en el caso de la contabilización de los Entes Locales, y la de 'Accesibilidad a la vivienda y promoción de la edificación' en el caso de la contabilización de la Generalitat Valenciana, pueden no ser homogénea y, por tanto, incluir diferentes partidas que las haga no comparables. No obstante, no hay información que permita identificar las diferencias más allá de las mencionadas en el anexo.

Si el análisis se realiza diferenciando las variables contables, se puede ver en que partidas se concentra el gasto público en vivienda. En el caso de la Generalitat Valenciana, el grueso del gasto se realiza en transferencias de capital e inversiones reales, lo que muestra cómo las intervenciones de la política de vivienda (general) se realizan a través de la creación de capital, es decir, edificación de viviendas VPO y posiblemente rehabilitación. En el caso de los Entes Locales, se destinan los gastos principalmente a Inversiones reales, Gastos corrientes en bienes y servicios y a Gastos en Personal, lo que es consistente con la actividad de gestión y de mantenimiento del parque; prácticamente no se computan cantidades relevantes en concepto de transferencias corrientes (que computarían las transferencias a hogares para la cobertura de los gastos en vivienda teóricamente). El destino de estos gastos es muy similar en los Ayuntamientos de las tres provincias. Sólo a final del período, y tras la fase más dura de la crisis, las transferencias corrientes aumentan algo en la provincia de Valencia. En el caso de las Diputaciones, las partidas de gasto fundamentales son los gastos de personal y gastos corrientes, con algún protagonismo de las transferencias de capital en algún año y con una cifra marginal pero sistemática dedicada a transferencias corrientes en el grupo de gasto en vivienda.

A partir de 2010, caen todas las partidas contables debido a la reducción drástica de los presupuestos públicos derivada de la aplicación de la política de austeridad. En algunos casos, los gastos prácticamente desaparecen, como en las Diputaciones desde 2011 y en la GV en 2012, mostrando que esta partida ha servido para realizar el ajuste interno en las instituciones públicas. En los Ayuntamientos de las provincias, el gasto en vivienda y urbanismo se mantiene, reducido, a niveles equivalentes a la mitad de los años anteriores, aunque, como tónica general, las partidas de Gasto en personal y de Gastos corrientes no se reducen a mínimos debido (presumiblemente) a que hay algunos gastos de personal y corrientes, que son fijos, posiblemente asociado a determinadas remuneraciones fijas por puestos de trabajo relacionados con la gestión y mantenimiento de las viviendas protegidas. Finalmente, cuando se mira el gráfico de las Diputaciones se observa que la partida con mayor peso desde 2009 es la de Transferencias de capital y las de Gastos corrientes, o la inexistencia de gasto en los años 2012 y 2013.

Finalmente, la comparación entre las unidades territoriales por partidas contables indica que, en los gastos de personal, gastos corrientes en bienes y servicios y las inversiones reales destaca Valencia con el mayor gasto medio del periodo. Mientras que

el gasto medio autonómico, indica que en el presupuesto autonómico es el que menos gasto destina a estas partidas.

Todas estas interpretaciones de los datos dirigen la atención a la labor inversora en vivienda de las instituciones. No hay información que permita saber si la inversión es directamente en vivienda o en alguna otra partida de urbanismo (lo que modificaría estas conclusiones). Se supone aquí que las cifras de inversión van destinadas al apoyo a la promoción de vivienda pública (VPO), en el caso de los gastos de la GV, y a la rehabilitación y quizás, algo de construcción de vivienda pública (social) nueva en el caso de los Entes locales. La inversión y la gestión del parque acaparan las pequeñas cifras de gasto que se han podido observar desde las liquidaciones de los presupuestos.

Se echa en falta el montante destinado a las transferencias a hogares (ayuda a la demanda) para complementar el pago del coste de sus viviendas. Prácticamente son inexistentes en las liquidaciones de los Entes Locales (salvo en el caso de las Diputaciones) y son muy pequeñas en el caso de la GV (a pesar de que la ayuda a la demanda es una de las principales herramientas de la Política de Vivienda). Es posible que estas transferencias se encuentren contabilizadas en otras partidas de gasto (como el social), pero no se puede, en este informe, identificar si existen o no. Sería deseable poder tener esa información, en el caso de que existan las transferencias. Si no las hay, las cifras aquí evaluadas son la totalidad del esfuerzo de las AAPP en el apoyo a los hogares para cubrir sus necesidades residenciales. En el caso del gasto de la GV, el exiguo gasto en transferencias puede no ser indicativo de la política aplicada ya que los fondos del presupuesto estatal pueden haber cubierto esta parte del gasto.

Es sorprendente el recorte realizado en esta partida tras la crisis, bastante desafortunado ya que se produce justo en una fase en que la crisis impacta duramente sobre los hogares que ven difícil el atender a los pagos por viviendas o las pierden, y las necesidades afloran en toda su crudeza. Se podría decir que las situaciones extremas vividas no han sido paliadas con una política pública que haya reaccionado a medida que los problemas se producían si no al contrario, la política se retira de aquellas áreas donde las necesidades aparecen de forma súbita y severa. Posiblemente, la falta de evidencia anterior sobre la desprotección residencial y la lentitud en la reacción del sector público ante la severidad de esta crisis, esté detrás de una política tan miope.

En cualquier caso, las cantidades destinadas a la cobertura de las necesidades residenciales han sido pequeñas. Si no han existido necesidades extremas adicionales, esto implicaría que este gasto es suficiente en condiciones normales (con una asignación masiva desde el mercado para los hogares con necesidad) y ha sido eficiente presupuestariamente hablando, aunque la evidencia post-crisis muestra que no parece ser esta la situación en los últimos años en la Comunitat Valenciana.

## 5. Referencias bibliográficas

Aras González, Luis (2008b), "Las "Casas Baratas" (1911-1937), primer gran ensayo de vivienda social en España". 100 años de historia de la intervención pública en la vivienda y la ciudad, p. 25-42, AVS.

BOE (1989), "Orden del 20 de septiembre de 1989" https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1989-24589

BOE (2008), "Orden EHA/3565/2008" https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-19916

MHAP (2015): Datos presupuestarios de los entes locales (2002-2014), Madrid.

MHAP (2015): Nota metodológica de los presupuestos de los entes locales. Web: http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/InstruccionesAplicaciones/NOTA%20METODOL%C3%93GICA.Presupuestos%20y%20Liquidaciones.pdf Fecha de acceso: 27/09/2016.

Fundación Patronato de la vivienda de Sevilla. Documento del I Centenario, 2014

Rodríguez Alondo, Raquel (2009), "La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y Retos". Boletín CF+S 47/48. Sobre la (in)sostenibilidad en el urbanismo, Septiembre de 2009, Madrid.

Sambricio, Carlos (2008a), "Vivienda social en tiempos de crisis: sobre las varias crisis vividas en el pasado reciente". 100 años de historia de la intervención pública en la vivienda y la ciudad, p. 19-24, AVS.

Sánchez Martínez, María Teresa (2004), "Gasto público y vivienda: Un estudio de su incidencia distributiva". OAI. Acceso a través de Researchgate: https://www.researchgate.net/publication/28084258 Junio de 2004.

Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana (2005), "El acceso a la vivienda en la Comunitat Valenciana por los colectivos sociales más desfavorecidos: Informe especial a las Cortes Valencianas". Octubre de 2005, Alicante.

Taltavull de La Paz, Paloma (2003), 'La política de vivienda en España', en Salinas Jiménez, J. Y Álvarez García, S, *El Gasto Público en la Democracia*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, cap 11.

Regulación:

- Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
- Orden HAP/2105/2012 de 1 de Octubre, modificada por la Orden HAP/2082/2014, de 7 de Noviembre.
- Constitución Española, Art. 153.
- LOFCA (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas) Art. 17.
- Constitución Española,

# Anexo 1: Detalle metodológico sobre las partidas contables de los presupuestos

## 1. Definición de las variables

Las definiciones de las variables utilizadas para la construcción de la base de datos han sido obtenidas de la Orden EHA/3565/2008 del 3 de diciembre. Si bien, ambas normativas, tanto la de 1989[59] como la de 2008, nos proporcionan las definiciones de todas las variables, es conveniente utilizar la normativa más reciente[60], puesto que no se han introducido cambios relevantes en este ámbito.
La Orden EHA/3565/2008 distingue entre dos tipos de variables de gasto. Aquellas que hacen referencia a operaciones no financieras y las que hacen referencia a operaciones financieras. En el primer grupo se encuentra dividido en dos subgrupos: las variables de gasto corrientes (1-5) y las de gasto de capital (6-7).
Estas variables de gasto poseen un código cerrado y obligatorio, tanto en los niveles de capítulo, como los de artículo.

### *1. Gastos de personal*

Se incluyen en este grupo las retribuciones fijas y variables e indemnizaciones, en dinero y en especie, que las entidades locales y sus organismos autónomos, pagan al personal que presta servicios a las mismas. Estas retribuciones son de cotización obligatoria, por parte de las entidades locales y de sus organismos autónomos, a los distintos regímenes de Seguridad Social del personal.
En este grupo se incluyen las prestaciones sociales, como pensiones y remuneraciones por cargas familiares. Además de los gastos de naturaleza social en los que incurran las entidades locales y sus organismos autónomos para su personal.
Los artículos que regulan esta variable son:

- 10. Órganos de gobierno y personal directivo
- 11. Personal eventual
- 12. Personal funcionario
- 13. Personal laboral
- 14. Otro personal
- 15. Incentivos al rendimiento
- 16. Cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo del empleador

### *2. Gastos corrientes en bienes y servicios*

Comprende los gastos en bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de las entidades locales, que no producen un incremento del capital o del patrimonio público. Además de estos gastos, también se imputan las adquisiciones de bienes que:

- Sean fungibles
- Tengan una duración previsiblemente inferior al ejercicio presupuestario

[59] Orden del 20 de septiembre de 1989: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1989-24589
[60] Orden EHA/3565/2008: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-19916

- No sean inventariables
- Gastos previsiblemente reiterativos

También se incluyen los gastos inmateriales, reiterativos, no susceptibles de amortización y no directamente relacionados con la realización de las inversiones.
Los artículos que regulan esta variable son:

- 20. Arrendamientos y cánones
- 21. Reparaciones, mantenimiento y conservación
- 22. Material, suministros y otros
- 23. Indemnizaciones por razón del servicio
- 24. Gastos de publicaciones
- 25. Trabajos realizados por administraciones públicas y otras entidades públicas
- 26. Trabajos realizados por instituciones sin fines de lucro
- 27. Gastos imprevistos y funciones no clasificadas

3. *Gastos financieros*

Se incluyen los intereses (incluidos implícitos) y gastos derivados de todo tipo de operaciones financieras y de deudas contraídas o asumidas por la Entidad local o sus organismos autónomos. También se imputan los gastos de emisión o formalización, modificación y cancelación de las mismas, diferencias de cambio y otros rendimientos implícitos.
Los artículos que regulan esta variable son:

- 30. De Deuda Pública en €
- 31. De préstamos y otras operaciones financieras en €
- 32. De Deuda Pública en moneda distinta del €
- 33. De préstamos y otras operaciones financieras en moneda distinta del €
- 34. De depósitos, fianzas y otros
- 35. Intereses de demora y otros gastos financieros

4. *Transferencias corrientes*

Contiene los créditos para aportaciones por parte de la entidad local u organismos autónomos, sin contrapartida directa con los agentes perceptores, y con destino a financiar operaciones corrientes.
Incluyen, además, las "inversiones en especie" de carácter corriente de bienes o servicios adquiridas por la entidad local o sus organismos autónomos para entregarlos a los beneficiarios por una subvención previamente concedida.
Las transferencias corrientes se imputarán en función del destinatario. Se podrán distinguir las transferencias de acuerdo con la Administración Pública o con el destinatario.
Los artículos que regulan esta variable son:

- 40. A la Administración General de la Entidad Local
- 41. A Organismos autónomos de la Entidad local
- 42. A la Administración del Estado
- 43. A la Seguridad Social

- 44. A entes públicos y sociedades mercantiles de la Entidad local
- 45. A Comunidades Autónomas
- 46. A Entidades locales
- 47. A Empresas privadas
- 48. A Familias e Instituciones sin fines de lucro
- 49. Al exterior

5. *Fondo de contingencia y otros imprevistos*

Se han de incluir los presupuestos de las Entidades locales para cubrir necesidades imprevistas, inaplazables y no discrecionales, para las que no exista crédito presupuestario o el previsto resulte insuficiente. Sin embargo, las entidades locales no incluidas en el ámbito subjetivo aplicarán este mismo criterio en el caso de que aprueben la dotación de Fondo de contingencia con la misma finalidad.
Los artículos que regulan esta variable son:

- 50. Dotación al Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria.

6. *Inversiones reales*

Incluye los gastos destinados a la creación de infraestructuras y a la creación de infraestructuras y a la creación o adquisición de bienes de naturaleza inventariable necesarios para el funcionamiento de los servicios y otros gastos amortizables.
En esta partida son imputables los gastos originados por la adquisición de bienes con las siguientes características:

- No fungibles
- Duración superior al ejercicio presupuestario
- Incluibles en inventario
- No reiterativos

Los artículos que regulan esta variable son:

- 60. Inversión nueva en infraestructuras y bienes destinados al uso general
- 61. Inversiones de reposición e infraestructuras y bienes destinados al uso general
- 62. Inversión nueva asociada al funcionamiento operativo de los servicios
- 63. Inversión de reposición asociada al funcionamiento operativo de los servicios
- 64. Gastos en inversiones de carácter inmaterial
- 65. Inversiones gestionadas para otros entes públicos
- 68. Gastos en inversiones de bienes patrimoniales
- 69. Inversiones en bienes comunales

7. *Transferencias de capital*

Incluye los créditos para aportaciones por parte de la entidad local sin contrapartida directa de los agentes beneficiarios y con destino a financiar operaciones de capital. También incluye las subvenciones en especie de capital.
Por otra parte, en el artículo correspondiente se incluirán las aportaciones de capital no incluidas en el artículo 87 de la clasificación económica del gasto, de las operaciones

financieras. Estas aportaciones han de ser derivadas de la participación en otras entidades públicas, siempre que las entidades locales y los organismos autónomos no reciban activos financieros por el mismo importe o prevean recuperar la aportación.
Los artículos que regulan esta variable son:

- 70. A la Administración General de la entidad local
- 71. A Organismos Autónomos de la entidad local
- 72. A la Administración del Estado
- 73. A la Seguridad Social
- 74. A entes públicos y sociedades mercantiles
- 75. A Comunidades Autónomas
- 76. A Entidades locales
- 77. A Empresas privadas
- 78. A Familias e Instituciones sin fines de lucro
- 79. Al Exterior

8. *Activos financieros*

Recoge los gastos de adquisición de activos financieros, cualquiera que sea la forma de instrumentación y su vencimiento. Se recoge, además, la constitución de depósitos y fianzas exigidas a las entidades locales.

También se imputan los anticipos de sueldos y salarios y demás préstamos al personal, recogidos en los Conceptos 830, «Préstamos a corto plazo. Desarrollo por sectores», y 831, «Préstamos a largo plazo. Desarrollo por sectores». Además de esto, la clasificación de los activos financieros podrá desarrollarse por sectores.

Los artículos que regulan esta variable son:

- 80. Adquisición de deuda del sector público
- 81. Adquisición de obligaciones y bonos fuera del sector público
- 82. Concesión de préstamos al sector público
- 83. Concesión de préstamos fuera del sector público
- 84. Constitución de depósitos y fianzas
- 85. Adquisición de acciones y participaciones del sector público
- 86. Adquisición de acciones y participaciones fuera del sector público
- 87. Aportaciones patrimoniales

9. *Pasivos financieros*

Se incluye el gasto de la amortización de deudas, tanto, en euros como en moneda distinta, de vencimiento a largo o a corto plazo. Se recogerá por su valor efectivo, aplicando los rendimientos implícitos al capítulo 3.

También recoge las previsiones para la devolución de los depósitos y fianzas a favor de la entidad local y de sus organismos autónomos. Además de esto, la clasificación de los conceptos de estos pasivos financieros podrá desarrollarse por sectores y subconceptos.

Los artículos que regulan esta variable son:

- 90. Amortización de Deuda Pública en euros
- 91. Amortización de préstamos y de operaciones en euros
- 92. Amortización de Deuda Pública en moneda distinta del euro
- 93. Amortización de préstamos en moneda distinta del euro
- 94. Devolución de depósitos y fianzas

| Variable | Gastos imputables | Artículos relacionados |
|---|---|---|
| **1. G. de personal** | - Retribuciones fijas y variables<br>- Indemnizaciones<br>- Cotizaciones obligatorias<br>- Prestaciones sociales<br>- Gastos sociales | 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16 |
| **2. G. corrientes de bº y sº** | - Gastos en bº y sº para las actividades locales<br>- Gastos inmateriales, reiterativos, no amortizables | 20; 21; 22; 23; 24; 25; 26; 27 |
| **3. G. financieros** | - Intereses (incluidos implícitos)<br>- Gastos derivados de operaciones financieras y deudas contraídas<br>- Gastos de emisión, formalización, modificación y cancelación<br>- Diferencias de cambio<br>- Otros rendimientos implícitos | 30; 31; 32; 33; 34; 35 |
| **4. Transferencias corrientes** | - Créditos para aportaciones<br>- "Inversiones en especie" de carácter corriente | 40; 41; 42; 43; 44; 45; 46; 47; 48; 49 |
| **5. Fondo de contingencia** | - Presupuestos para necesidades imprevistas, inaplazables y no discrecionales | 50 |
| **6. Inversiones reales** | - Gastos para la creación de infraestructuras y a la adquisición de bienes necesarios<br>- Gastos no fungibles, de duración superior al ejercicio, inventariables y no reiterativos | 60; 61; 62; 63; 64; 65; 68; 69 |
| **7. Transferencias de capital** | - Créditos para aportaciones que financian operaciones de capital<br>- Subvenciones en especie de capital<br>- Aportaciones de capital no art. 87 | 70; 71; 72; 73; 74; 75; 76; 77; 78; 79 |
| **8. Activos financieros** | - Adquisición de activos financieros<br>- Constitución de depósitos y finanzas<br>- Anticipos de sueldos, salarios y préstamos | 80; 81; 82; 83; 84; 85; 86; 87 |
| **9. Pasivos financieros** | - Amortización de deudas<br>- Previsiones para la devolución de depósitos y fianzas | 90; 91; 92; 93; 94 |

## 2. Instrumentos

Para llevar a cabo el análisis del gasto en vivienda se utilizan los datos que aparecen en los datos presupuestarios, agrupados bajo en nombre de Gasto en Vivienda y Urbanismo, codificado según la Orden EHA/3565/2008 como el grupo 15 de la política de gasto.
En este grupo se incluyen los gastos de servicios relacionados con la vivienda y urbanismo y sus complementos. También aparecen los gastos de construcción, mejora y conservación de terrenos, derivados de planes urbanísticos.
Además de esto, se imputan las ayudas que posibilitan el acceso a la vivienda en cualquier régimen. Se incluyen en estas ayudas los gastos del fomento de la promoción pública de viviendas.
Dentro de esta partida de gasto encontramos cuatro programas:

- 150. Administración General de Vivienda y Urbanismo
- 151. Urbanismo
- 152. Vivienda (incluye dos programas)
- 153. Vías públicas

Dentro del programa 152. Vivienda, hay dos subprogramas:

- 1521. Promoción y gestión de vivienda de protección pública
- 1522. Conservación y rehabilitación de la edificación

En cuanto a la codificación, la normativa de 2008 nos indica cuales han sido los cambios que se han producido respecto a la normativa de 1989 (Tabla 1).

**Tabla 1: Diferencias en la codificación**

| Orden EHA/3565/2008 | Orden EHA/3565/1989 |
|---|---|
| 150 | 431/432/511 |
| 151 | 432 |
| 152 | 431 |
| 153 | 431 |
| 154 | 431 |
| 155 | 511 |

Fuente: BOE

### *3. Procedimiento de elaboración*

Si bien anteriormente se utilizaban otros métodos, a partir de 2006, las estadísticas son capturadas por medios electrónicos. Al recibirse directamente, la información original de mejor calidad. Este hecho simplifica la depuración y tratamiento de los datos.
Las estadísticas ofrecen datos de avance, provisionales y definitivos. Los datos de avance y los provisionales se refieren al presupuesto individualizado para cada entidad local. Los

datos definitivos contienen información agregada a nivel nacional, por CCAA y provincias e individualizadas para cada entidad local.
El procedimiento de elaboración consta de 4 pasos:

1. *Depuración*

En este paso se identifica y corrigen los errores estadísticos, contables o para homogeneizar. Los errores pueden ser inconsistencias, que se resuelvan con la consulta al presupuesto o a la copia legal, contactando con la entidad local o realizando imputaciones. Otro error posible son las aplicaciones presupuestarias realizadas en conceptos o artículos no destinados a la entidad local.

2. *Imputación*

En este paso se aplica a cada artículo, grupo de función o área de gasto, la estructura porcentual del agregado presupuestario de los municipios que han suministrado información detallada para cada estrato poblacional. Si no hubiera información desagregada de un número mínimo, se procede a la distribución observada en la CCAA o a la distribución a nivel nacional.
En los casos en los que los municipios tienen menos de 5000 habitantes, la información presupuestaria se reduce a nivel de artículo de grupo de función o área de gasto. Por otra parte, en los municipios de los que no se tiene información, se hacen estimaciones de los datos a partir de la información disponible de las liquidaciones. Además de esto, la información agregada suele presentarse de manera más homogeneizada al publicarse con mayor desagregación.

3. *Consolidación*

En este paso se agrega la información presupuestaria declarada por las unidades que la forman, eliminando los gastos e ingresos de las transferencias. Es posible que los datos presenten desfases temporales en los registros o diferencias en los criterios de contabilización.
Cuando después de verificar y homogeneizar los datos, aún hay diferencias, se debe adoptar un criterio que indique que transferencias internas deben eliminarse.
Hasta 2010, se considera como transferencia interna, el importe menor de estos conceptos, consignándose como "Ajustes de consolidación". Con la nueva normativa de 2008, se considera como transferencias internas el importe declarado por la entidad que realiza el pago. La diferencia se registra como "Ajustes de consolidación" en la parte de ingresos. En caso de que la información agregada se detalle por "Tipos de entes", se eliminan las transferencias internas sin realizar ajustes de consolidación.

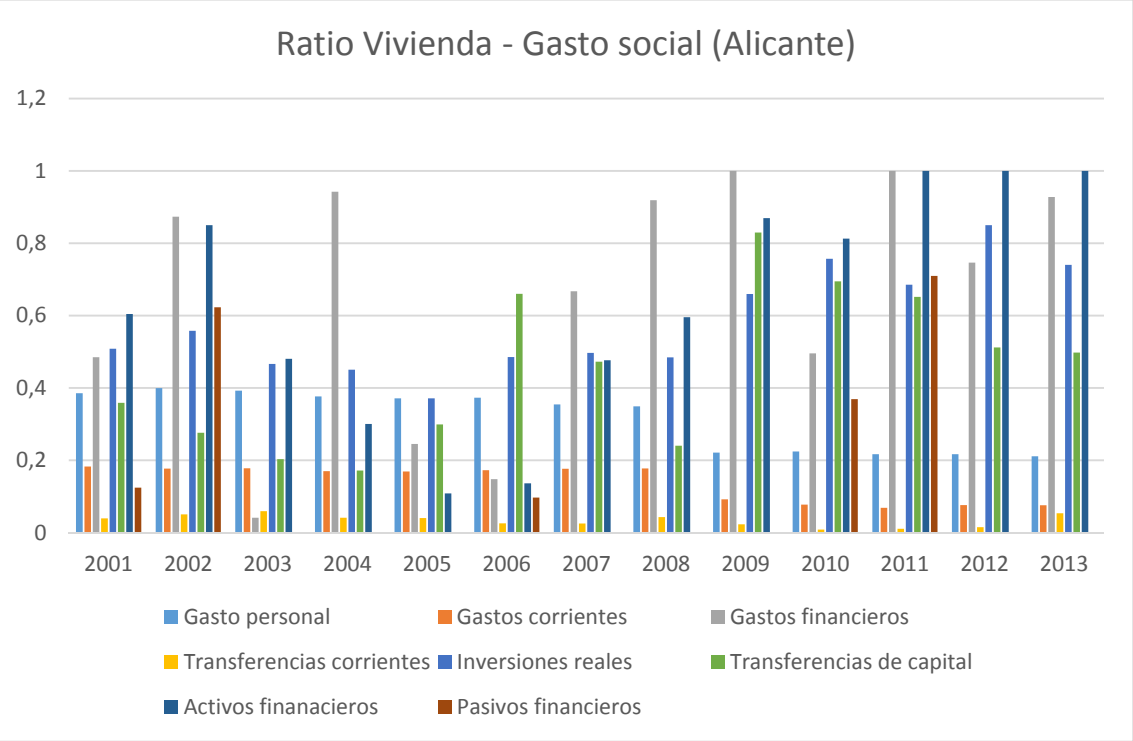
4. *Elevación al total poblacional*

Los datos presupuestarios son analizados con información prácticamente censal. Cuando para una provincia no se puede "disponer de la información de todos los municipios, se estima el total presupuestario de dicha provincia extrapolando, para cada estrato de población.

El total de ingresos y gastos presupuestarios reflejados en las tablas de esta publicación a nivel provincial, autonómico y nacional es superior al que pueda obtenerse como simple agregación de los datos individuales.

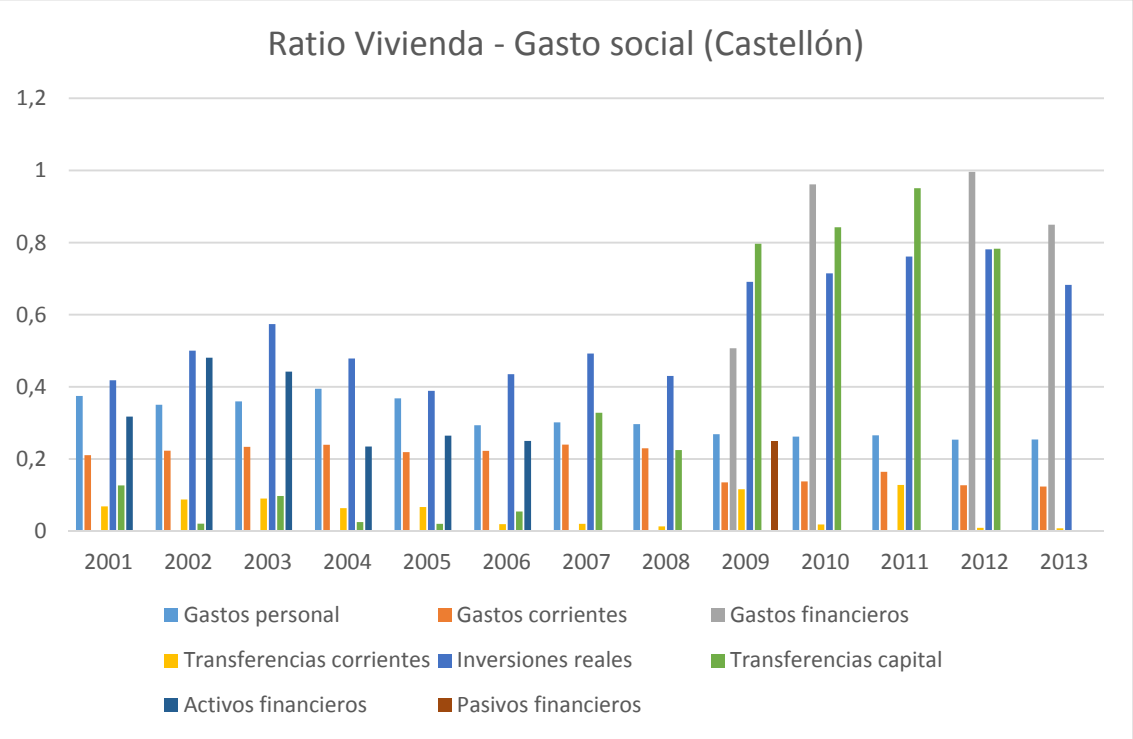
# Anexo 2: Detalle gráfico sobre la ratio gasto en vivienda y otros gastos

**Gráfico A2_1: Ratio Gasto vivienda/Gasto social en Alicante**



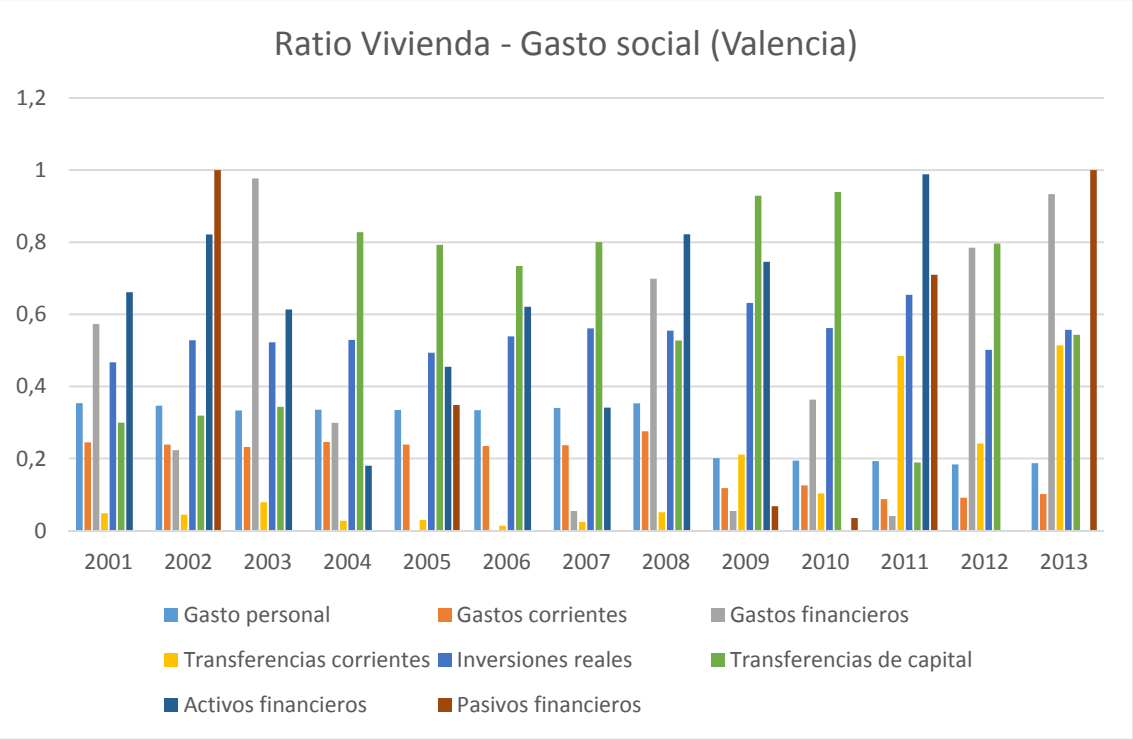

Fuente: Elaboración propia

**Gráfico A2_2: Ratio Gasto vivienda/Gasto social en Castellón**



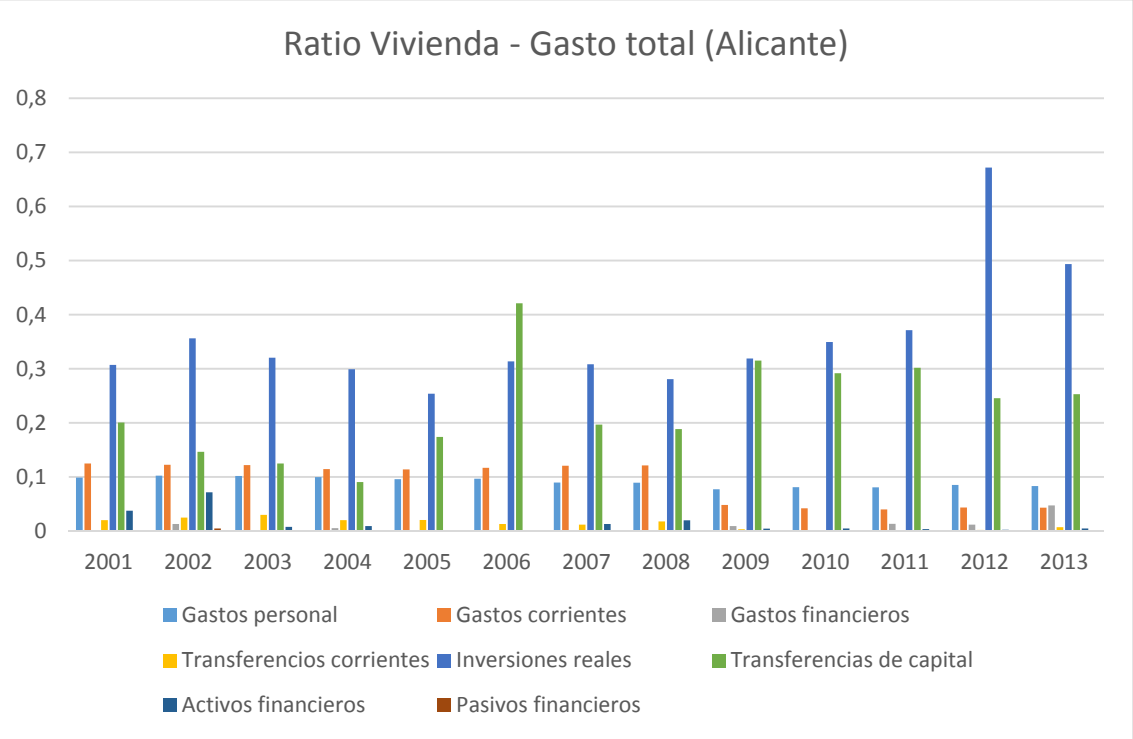

Fuente: Elaboración propia

**Gráfico A2_3: Ratio Gasto vivienda/Gasto social en Valencia**



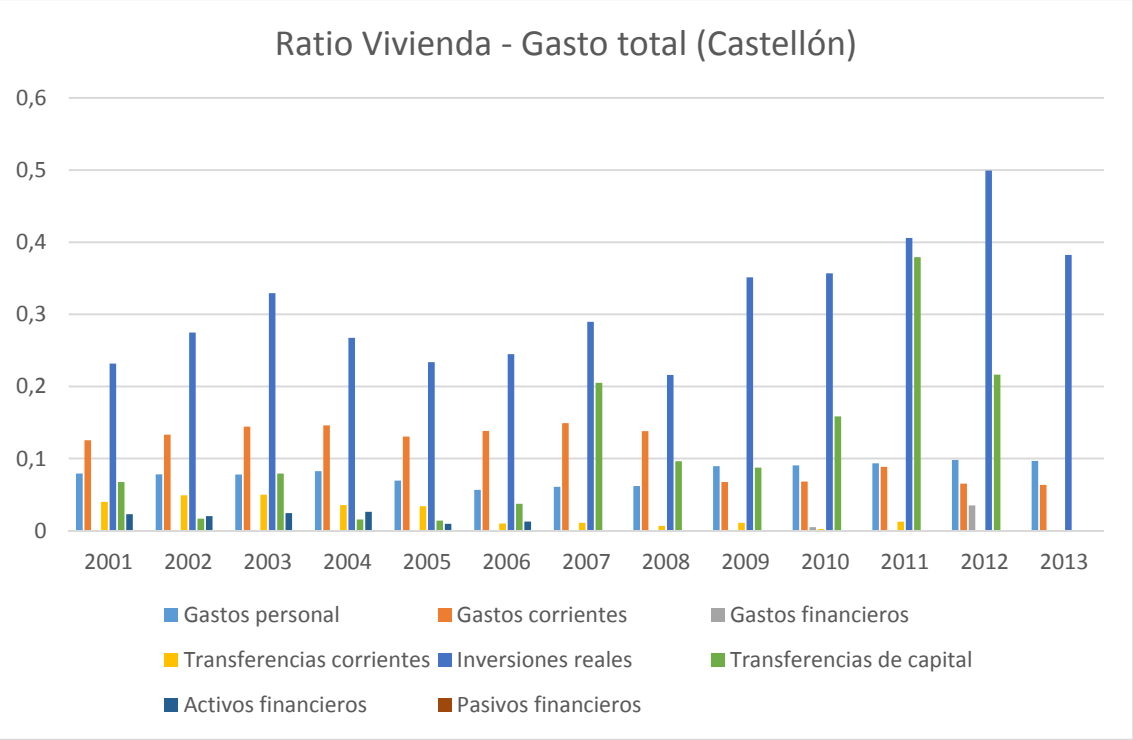

Fuente: Elaboración propia

**Gráfico A2_4: Ratio Gasto vivienda/Gasto total en Alicante**



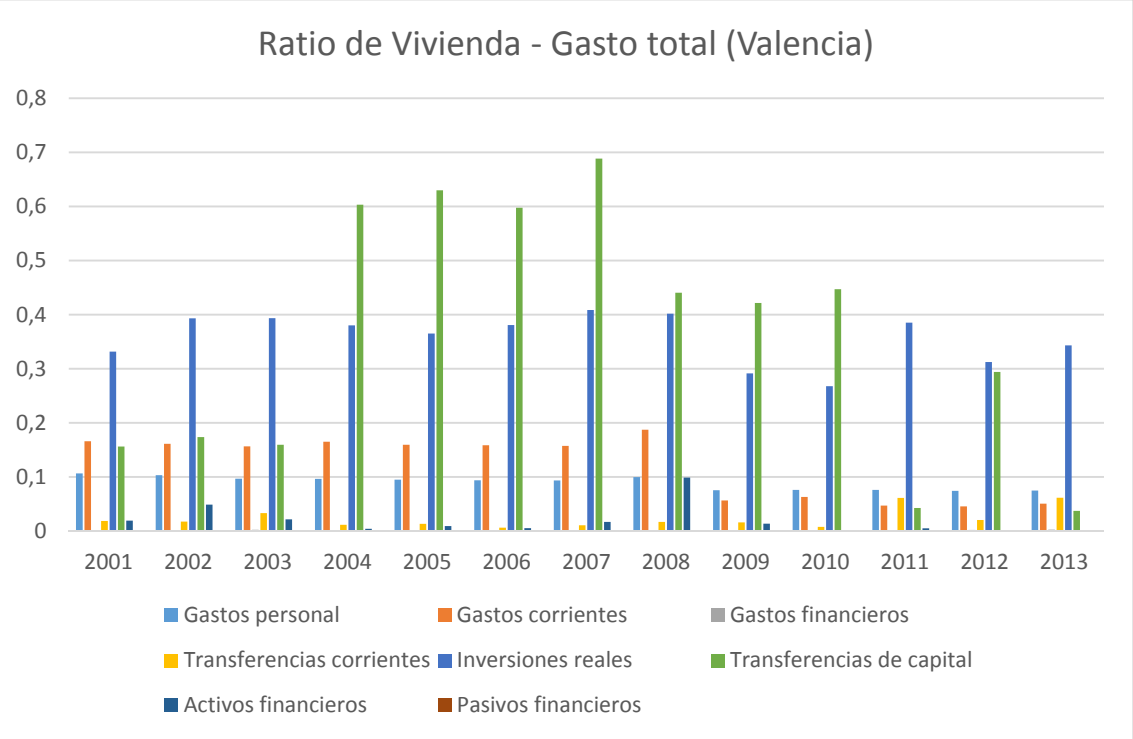

Fuente: Elaboración propia

**Gráfico A2_5: Ratio Gasto vivienda/Gasto total en Castellón**




Fuente: Elaboración propia

**Gráfico A2_6: Ratio Gasto vivienda/Gasto total en Valencia**




Fuente: Elaboración propia

# *Estudio sobre la situación de la vivienda pública en la Comunitat Valenciana*

## DT_8

## Análisis del Censo de viviendas públicas en la Comunitat Valenciana. El stock disponible y evaluación del censo

**Autora: Paloma Taltavull**

**Contribuye: Magdalena Teska**

## Índice

Introducción 547

1. La vivienda pública: número, características y localización 553
2. Fórmulas de uso por la demanda: viviendas vacías y las que necesitan rehabilitación 561
3. Viviendas por características 564
4. Fórmulas de gestión. Cuestionario a los Ayuntamientos 571
5. Conclusiones 572
6. Anexos 574

## Introducción

En el presente documento se analiza la información recabada sobre el número de viviendas sociales que forman parte del patrimonio de las Administraciones Públicas en la Comunitat Valenciana, y que son utilizadas con el fin de cubrir las necesidades residenciales de los hogares valencianos residentes.

La cifra de viviendas con este fin no es conocida con precisión y el Censo de Viviendas, que ofrece un recuento de las unidades existentes y sus fines, no identifica el número de viviendas que son utilizadas para llevar a cabo la política social de cobertura de estas necesidades.

Con el fin de contar con una aproximación a la oferta de viviendas existentes, en este proyecto se llevó a cabo un plan de recogida de información desde los Ayuntamiento y las instituciones de la Generalitat Valenciana. El EIGE facilitó su listado de viviendas públicas y se confeccionó y circuló un cuestionario a todos los ayuntamientos de la Comunitat Valenciana para su respuesta por medios electrónicos, con el fin de recabar las unidades existentes en estas instituciones de manera que, sumándolas, se pudiese confeccionar un Censo de viviendas públicas o sociales.

Es necesario clarificar que se buscaba evaluar el total de las viviendas públicas existentes, entendiendo por VIVIENDA PÚBLICA, a toda aquella unidad residencial perteneciente al PARQUE PÚBLICO DE VIVIENDAS, es decir, propiedad de la Administración Pública, así contabilizada e inscrita en el Registro de la Propiedad, como un activo del patrimonio público. También se incluyeron dentro del concepto de vivienda pública aquellas unidades del PARQUE PROPIO, o Parque de Promoción Propia, formado por unidades que tienen la calificación de viviendas públicas en alquiler y están siendo gestionadas por la Administración Pública. Quedaban excluidas las viviendas de Promoción Propia con la calificación de viviendas para la transmisión en propiedad, aunque en el caso de estar pendientes de adjudicación, estas viviendas constituyen un fondo de potenciales vacantes que, recalificado, podría formar parte del Censo para su potencial utilización con fines sociales.

Se enviaron mensajes junto con la carta formal que se adjunta en el anexo a los 542 ayuntamientos, incluyendo la explicación del proyecto y copia del cuestionario. La proporción de respuestas fue de 19 tras dos vueltas de envío, lo que constituye un 3.5% de tasa de respuesta, insuficiente para poder obtener resultados robustos y significativos desde los Ayuntamientos. Los ayuntamientos de las capitales mayores manifestaron su colaboración (aunque no remitieron la información solicitada). Tras conversaciones con algunas de las Corporaciones de tamaño medio, se suscitó la posibilidad de que las viviendas gestionadas por las instituciones locales pudiesen formar parte del parque remitido por el EIGE, por lo que, de computar ambas, se estaría incurriendo en doble contabilización. No obstante, dada la reducida respuesta desde aquellos, se decidió llevar a cabo el análisis utilizando, básicamente, los datos de la base del EIGE para la descripción del parque de viviendas públicas.

Con el fin de aportar estadísticos de significatividad que permitan evaluar la capacidad de generalizar las conclusiones obtenidas, se lleva a cabo un análisis previo entre la distribución de las viviendas de la base de datos citada y la de viviendas principales recogidas en el Censo de 2011. Con base municipal, se llevó a cabo una serie de contrastes entre las distribuciones de viviendas censales y las de la muestra de EIGE, con resultados significativos que se explican a continuación y que permiten aproximar la distribución del total (desconocido) de viviendas sociales en la Comunitat Valenciana.

- **Una aproximación a la estimación del censo de vivienda de promoción pública**

La base de EIGE computa un total de 36130 unidades de vivienda pública repartidas en todo el territorio valenciano[1]. Como se muestra en los siguientes apartados, el reparto geográfico de estas viviendas es proporcional al tamaño del censo de viviendas principales en las tres provincias, con la mayor parte de las unidades (63.3%) en Valencia, seguida de 27.1% en Alicante y un 9.8% en Castellón. Si se comparan las cifras de viviendas sociales con el total del stock de unidades residenciales principales, las proporciones oscilan alrededor del 2% (1.7% en Alicante, 2% en Castellón y 2.8% en Valencia) del total (cuadro 1). Es decir, las viviendas del EIGE suponen entre un 2.85%

[1] La base de datos aportada consta de 36130 microdatos u observaciones individuales de viviendas. Para el análisis agregado, se ha creado a partir de ellas una base de municipios para realizar los cálculos básicos.

(en Valencia) y un 1.75% (en Alicante) del total de viviendas principales en cada provincia.

**Cuadro 1**

| | Num Vvdas Publicas | % s/ total | % s/ viviendas principales | % s/ viv cedidas | % s/viv. Otras |
|---|---|---|---|---|---|
| 3 - Alicante | 9804 | 27,14 | 1,75 | 89,49 | 43,96 |
| 12 - Castellón | 3552 | 9,83 | 2,08 | 84,67 | 47,20 |
| 46 - Valencia | 22774 | 63,03 | 2,85 | 131,87 | 62,06 |
| Total CV | 36130 | 100 | 2,36 | 111,44 | 54,31 |

Fte. Censo 2011 y EIGE

Dada la naturaleza de las viviendas públicas, y del hecho de que no se registran específicamente, aunque todas ellas computarían como principales, tiene sentido evaluar la similitud de su distribución (geográfica) con las agrupaciones que el Censo hace de las viviendas principales, especialmente de aquellas que difieren de las viviendas en propiedad (ya que, por definición, estas viviendas son propiedad pública y no del residente de la vivienda). Las otras agrupaciones que incluye el Censo de 2011 son 'alquiladas a precio de mercado' (grupo en el que podría contabilizarse algunas de estas viviendas si el importe de alquiler no es reducido o subvencionado), 'Cedidas gratuitamente o a un precio inferior al de mercado' (por lo que se podría inducir que incluirían alquileres sociales o de otro tipo pero inferior al precio de mercado) y 'otras' (de las que el Censo no da detalle), con las cuales se pueden estimar distintos tests de igualdad en la distribución con el objeto de identificar su similitud y, por tanto, la significatividad de esta base de EIGE para el análisis del censo total.

En proporciones relativas, el número computado de viviendas públicas del EIGE son equivalentes a un 22.2% de las viviendas alquiladas (que son, respectivamente, 18.1%, 17.2% y 26% del total de alquiler existente en Alicante, Castellón y Valencia aproximadamente); el 111.4% de las que constan como cedidas en el Censo de la Comunitat Valenciana (89%, 84% y 132% aproximadamente en las tres provincias de Alicante, Castellón y Valencia), y un 54.3% de las 'otras' (con un 44%, 47% y 62% respectivamente por provincias). Esto indica que cualquiera de los grupos podría incluir las viviendas sociales del EIGE.

Un análisis de la distribución en el espacio (tomando municipios) de las series es capaz de medir bases con distribuciones similares que hacen referencia a realidades próximas. Se calcula esta similitud aplicando la prueba T de igualdad de medias en la distribución municipal.

El test de la significatividad de la media (cuyos resultados se encuentran en el cuadro 2), muestra que la base del EIGE se encuentra más próxima, en distribución, al grupo de 'otras' que al de Cedidas. El test contrasta la hipótesis nula de que las medias sean iguales entre los grupos contrastados. Los resultados muestran que el test rechaza la existencia de medias (y distribución) iguales en el grupo de las viviendas públicas y el de viviendas cedidas en todos los ámbitos (total CV y provincias, casilla marcada en amarillo), así como en alquiler con la provincia de Valencia, lo que implica que la distribución de las viviendas en estas muestras (censo y EIGE) son dispares. Sin embargo, los tests no pueden rechazar que la media y su distribución sean similares entre los grupos de viviendas públicas con los de 'otras' y de viviendas alquiladas (solo Alicante y Castellón), indicando que las distribuciones de las viviendas públicas con estas últimas son esencialmente iguales entre ambas bases.

**Cuadro 2. Prueba T de igualdad de muestras emparejadas: viviendas en la Comunitat Valenciana y sus provincias**

| Par | area | Descripción del par analizado | Diferencias emparejadas | | | | | Estadistico 't'student | Prob=0 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Media | Desviación estándar | Media de error estándar | 95% de intervalo de confianza de la diferencia | | | |
| | | | | | | Inferior | Superior | | |
| Par 1 | CV | Viviendas sociales vs Cedidas | 30,9 | 384,8 | 35,1 | -38,6 | 100,4 | 0,88 | 0,381 |
| Par 2 | CV | Viviendas sociales vs otras | -253,2 | 505,8 | 46,1 | -344,6 | -161,8 | -5,48 | 0,000 |
| Par 3 | CV | Viviendas sociales vs alquiladas | -1053,2 | 3697,3 | 337,5 | -1721,5 | -384,8 | -3,1 | 0.002 |
| Par 1 | ALIC | Viviendas sociales vs Cedidas | -31,1 | 225,3 | 37,0 | -106,2 | 44,0 | -0,8 | 0,407 |
| Par 2 | ALIC | Viviendas sociales vs otras viv. | -337,7 | 494,1 | 81,2 | -502,5 | -173,0 | -4,2 | 0,000 |
| Par 3 | ALIC | Viviendas sociales vs alquiladas | -1200,0 | 2457,1 | 403,9 | -2019,3 | -380,8 | -3,0 | 0.005 |
| Par 1 | CAST | Viviendas sociales vs Cedidas | -42,9 | 155,0 | 40,0 | -128,7 | 43,0 | -1,1 | 0,302 |
| Par 2 | CAST | Viviendas sociales vs otras viv | -264,9 | 280,2 | 72,4 | -420,1 | -109,7 | -3,7 | 0,003 |
| Par 3 | CAST | Viviendas sociales vs alquiladas | -1141,5 | 1957,4 | 505,4 | -2225,5 | -57,6 | -2,3 | 0.040 |
| Par 1 | VCIA | Viviendas sociales vs Cedidas | 80,9 | 474,2 | 57,5 | -33,8 | 195,7 | 1,4 | 0,164 |
| Par 2 | VCIA | Viviendas sociales vs otras viv. | -204,7 | 548,3 | 66,5 | -337,4 | -72,0 | -3,1 | 0,003 |
| Par 3 | VCIA | Viviendas sociales vs alquiladas | -953,8 | 4495,8 | 545,2 | -2042,1 | 134,4 | -1,7 | 0.085 |

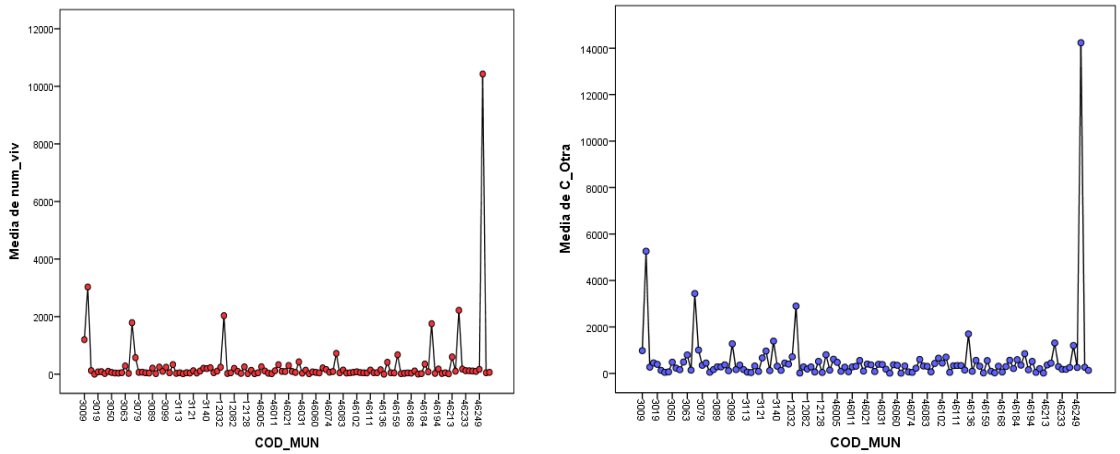
Este resultado es consistente si se segmenta por provincias. Es decir, calculando la igualdad de medias en la distribución de viviendas públicas con los otros dos grupos de viviendas por municipios, en los ámbitos provinciales (y el total de la CV), de forma sistemática, las medias de las distribuciones de las viviendas son iguales entre el grupo de 'otras' y las sociales del EIGE en todas las provincias con una proporción de error menor del 1%, mientras que no es significativa (filas de la tabla 1 marcadas en gris) en ninguno de los casos con las viviendas cedidas y alquiladas para Valencia, lo que implica que sus distribuciones son diferentes y, por tanto, no se pueden asociar ambos grupos de viviendas.

Estos resultados permiten generalizar los obtenidos del análisis con la base del EIGE para las agrupaciones en las que sea significativa la distribución geográfica, en este caso, el grupo de 'otras' viviendas (y alquileres en dos de las tres provincias). Esto significa que, aunque no se cuente con la información completa sobre la existencia de viviendas sociales en otros ayuntamientos (especialmente en los mayores donde el número parece ser significativo), la distribución 'cierta' de las viviendas sociales del EIGE es igual a la del grupo de 'otras'. Así, se toma como hipótesis en este trabajo que

las ‘otras’ viviendas registradas en el Censo de 2011 son el universo al que hace referencia el análisis de la base del EIGE, que sería su muestra. En la medida que la base del EIGE supone un 54% del total del grupo de ‘otras’, esta cantidad de observaciones sería significativa del total existente, respaldando la hipótesis de trabajo de que el total de viviendas sociales existente en la CV será cercano (o igual) al grupo de ‘otras viviendas’ que aparece en el Censo. La prueba *‘t’* respaldaría esta hipótesis, tanto para el total de la CV como para sus provincias. Esto permite trabajar sobre esta distribución y asociar las características de la base del EIGE al total de ‘otras’ viviendas de la CV.

En el gráfico 1 se muestran dos paneles con las medias municipales de viviendas sociales y viviendas ‘otras’ del censo donde se refleja esta similitud en la distribución que se respalda con el ejercicio.

**Gráfico 1. Distribución de las viviendas sociales en la CV**




Nótese que, si el EIGE gestiona algo más del 50% del total de viviendas públicas existentes en la CV, las políticas y normativa que apliquen en su gestión serán ampliamente generalizables en todo el territorio, lo que implica que una correcta gestión de estas unidades se constituye en una poderosa arma de política social en manos de la administración, con influencia sobre el resto de los grupos de viviendas, en este contexto.

Con estos resultados se analiza el parque de viviendas sociales para la estimación del parque tomando (1) el número total como el producto de la distribución del EIGE multiplicado por un factor de elevación municipal que se calcula sobre el total del grupo de ‘otras’ en la distribución del Censo de 2011; (2) las características de las viviendas

contenidas en la BD de EIGE como específicas de todo el parque residencial social de la CV. Se muestra, igualmente, un análisis de distribución espacial de las viviendas.

## 1. La vivienda pública: número, características y localización

Siguiendo la hipótesis mencionada, el censo de viviendas sociales se encontraría distribuido a lo largo de la Comunitat Valenciana con una presencia más intensa en las capitales mayores y de provincia, y una distribución importante en las provincias del interior, especialmente en Alicante. La estimación total se correspondería con los datos que aparecen en el cuadro 3.

**Cuadro 3**

| | EIGE Num. VIV | Censo* | | | | | | Estado | Ocupación (EIGE) | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | tot stock ppales* | otras | % otras/ ppales | coef eleva-ción | % EIGE s/otras | % EIGE s/tot ppales | Para rehab | Ocup. ilegal | legal | Unidades vacias | % vacias/EIGE |
| **Tot CV** | **36130** | 1529910 | **66520** | 4,3 | 1,8 | 54,3 | 2,4 | 628 | 1215 | 33000 | 1161 | 3,2 |
| **Alicante** | 9804 | 559680 | **22300** | 4,0 | 2,3 | 44,0 | 1,8 | 24 | 702 | 8690 | 397 | 4,0 |
| **Castellón** | 3552 | 170360 | **7525** | 4,4 | 2,1 | 47,2 | 2,1 | 79 | 86 | 2830 | 89 | 2,5 |
| **Valencia** | 22774 | 799870 | **36695** | 4,6 | 1,6 | 62,1 | 2,8 | 525 | 427 | 21480 | 675 | 3,0 |
| **Capitales** | 15491 | 530530 | **22395** | 4,2 | 1,4 | 69,2 | 2,9 | 66 | 434 | 14590 | 215 | 1,4 |
| **Áreas metropolitanas** | 5208 | 211785 | **8800** | 4,2 | 1,7 | 59,2 | 2,5 | 280 | 160 | 4760 | 282 | 5,4 |
| **Costa** | 3863 | 221285 | **10070** | 4,6 | 2,6 | 38,4 | 1,7 | 62 | 86 | 3414 | 151 | 3,9 |
| **Interior** | 11568 | 566310 | **25255** | 4,5 | 2,2 | 45,8 | 2,0 | 220 | 535 | 10236 | 513 | 4,4 |
| **En %** | | | | | | | | | **Ocupación (porcentajes con los datos elevados al total)** | | | |
| **Tot CV** | **100,0** | 100 | **100** | | | | | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | |
| **Alicante** | 27,1 | 36,6 | **33,5** | | | | | 4,7 | 71,4 | 32,5 | 42,2 | |
| **Castellón** | 9,8 | 11,1 | **11,3** | | | | | 14,5 | 8,1 | 9,9 | 8,8 | |
| **Valencia** | 63,0 | 52,3 | **55,2** | | | | | 73,2 | 30,8 | 57,0 | 50,9 | |
| **Capitales** | 42,9 | 34,7 | **33,7** | | | | | 8,3 | 28,0 | 34,7 | 14,5 | |
| **Áreas metropolitanas** | 14,4 | 13,8 | **13,2** | | | | | 40,9 | 12,1 | 13,2 | 22,3 | |
| **Costa** | 10,7 | 14,5 | **15,1** | | | | | 14,0 | 10,0 | 14,6 | 18,4 | |
| **Interior** | 32,0 | 37,0 | **38,0** | | | | | 41,5 | 52,2 | 36,8 | 52,4 | |

* Los datos censales que aparecen en este cuadro se corresponden solo con los municipios donde el EIGE tiene viviendas públicas. El total de viviendas en la categoría de 'otros' que el Censo computa es de 91680 en 525 municipios, y se observan en este cuadro entre un 72% y 75% del total. Este trabajo no tiene capacidad, distinta d la estadística, para contrastar la naturaleza de las 'otras' viviendas principales censales computadas en los municipios sin observaciones de referencia.

Según estas cifras, el EIGE posee y gestiona un 54.3% del total de 'otras viviendas' del censo lo que implica, suponiendo que esa categoría censal recoja las viviendas públicas, una mayoría que le da opción a aplicar medidas de política que tengan efectos sobre todo el parque específico. Este total supone el 4.3% del censo de viviendas principales indicando que recoge a esa proporción de hogares, el 2.4% si se cita solo las

viviendas del EIGE computadas. Esta no es una proporción pequeña y es equiparable a la existente en otros países europeos, aunque no los que mayor parque de este tipo tienen, como Holanda.

Esta cifra es equivalente al porcentaje de hogares con problemas de pobreza en vivienda según el IAM (cuadro V.4 del doc. Dt_2 muestra que el 2.1% del total de población tiene problemas relacionados con los pagos de la vivienda según el IAM) pero muy alejada del 22.2% de hogares pobres sobre el total (español) que se mostraba en el cuadro V.8. En el análisis de la estructura del parque, el 22,2% de los hogares se clasificaron como pobres (según la línea de pobreza nacional), de los que un 15.5% eran propietarios en 2015. De esta proporción, un 8.26% son hogares pobres propietarios sin pagos pendientes, situación que reduce la propensión a la pobreza y suaviza la dureza de la situación social en un conjunto de hogares valencianos[2]. Estos hogares propietarios, tanto con o sin pagos, no estarían computados dentro de los demandantes de la vivienda pública que se analizan en este apartado, aunque sí lo estarían aquellos en los que el grado de *housing stress* es elevado (la proporción de hogares pobres propietarios, con un ratio de *housing stress* por encima del 30% es del 3.9% del total de hogares), que podrían ser potenciales demandantes de vivienda pública en el caso de perder sus residencias.

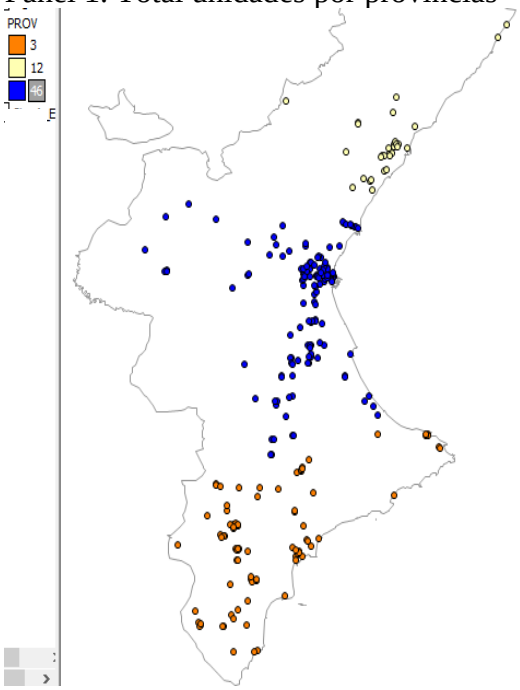
Siguiendo con la descripción del parque de viviendas públicas/sociales del EIGE, su distribución por áreas en la Comunitat Valenciana se corresponde con el tamaño de los parques, aunque con una concentración algo mayor en Valencia, de manera que un 63% se encuentra en esta provincia, el 27.1% en la de Alicante y un 9.8% en Castellón, muy similar al reparto del stock de viviendas principales. Las capitales concentran una proporción mayor que esta media, con un 42.9% del total entre las tres provincias de la Comunitat Valenciana, seguida por el interior, con un 32% del total, el 14.4% en las áreas metropolitanas y el 10.7% en la costa. Como se observa en el cuadro 3, la concentración en áreas metropolitanas y capitales es muy elevada sumando más del 57% del total de viviendas del EIGE frente a menos del 50% en la distribución censal[3] y una menor presencia en los municipios de costa.

[2] El número hogares sin pagos por viviendas y pobres se ha reducido desde la crisis desde el 11.98% de los hogares en 2008, lo que muestra un proceso de desaparición de hogares pobres sin cargas por vivienda.
[3] Aunque la falta de información sobre la localización de las unidades en los municipios podría modificar ampliamente estos datos.

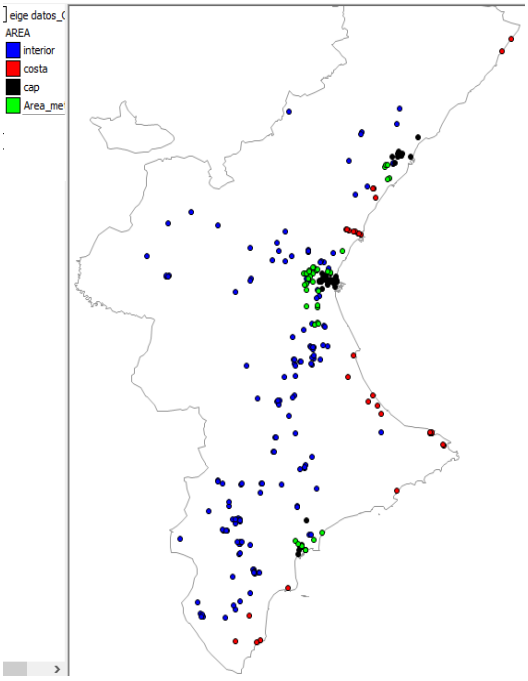
En cuanto a su distribución espacial, el mapa 1 representa la localización en la CV de las unidades observadas en la BD del EIGE, con una intensa concentración en las capitales y áreas metropolitanas especialmente en Valencia, y una dispersión importante por todo el interior, básicamente en Alicante y asociadas a la tupida red de ciudades industriales de tamaño medio existente (Panel 2).

**Mapa 1. Total parque de viviendas sociales en la Comunitat Valenciana**

Panel 1. Total unidades por provincias




Panel 2. Por áreas*




* 1 es capitales, 2 son áreas metropolitanas, 3 es costa, 4 es interior
Fte: Eige

La dispersión de las observaciones muestra la presencia de viviendas públicas en todo el territorio que son utilizadas como herramienta de política social. Esta distribución se produce en dos dimensiones y refleja cuestiones relevantes y discutidas en la literatura, como es que pudiesen estar concentradas en el espacio formando guetos. Se observa que la dispersión de estas viviendas se encuentra a lo largo del territorio y parece atender a las necesidades en todas las áreas[4]. También se identifica un reparto en el espacio en las capitales de provincia, aunque en este caso, sí existen áreas de concentración de las

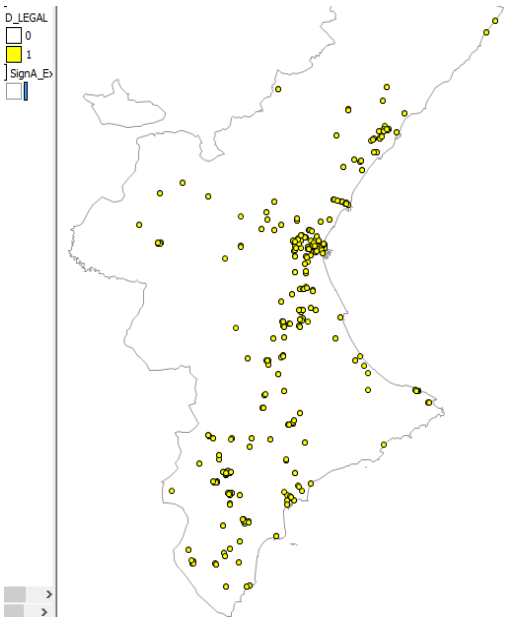
[4] Aunque aparentemente la oferta es más escasa en los municipios de la costa, la segmentación del Censo muestra que la oferta de viviendas en esos lugares es mayor que la cifra observada en el EIGE, de un 15.1% de 'otras' viviendas (Cuadro 3), en proporción al reparto de las viviendas principales, lo que implica que esas unidades están posiblemente en gestión de los Ayuntamientos.

viviendas públicas analizadas aquí aunque, como se ve más adelante en el mapa 3, sin una aglomeración masiva que pudiese generar problemas de estigma, aunque esta es una cuestión que no está investigada en España.

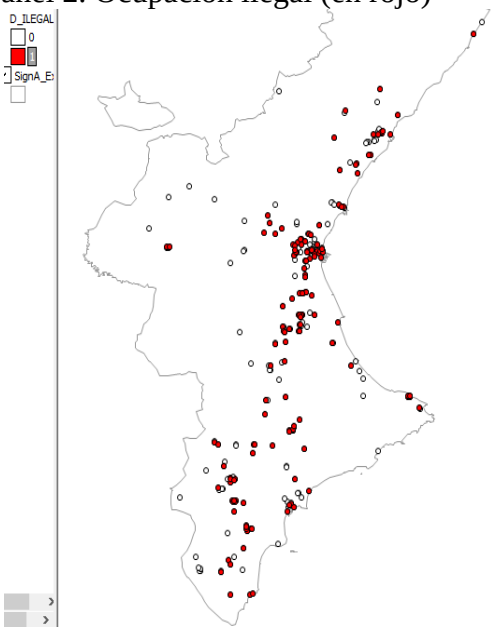
En el mapa 2 se muestra las formas de uso de estas viviendas, distinguiendo entre la ocupación legal e ilegal. Por definición, estas viviendas están ocupadas en alquiler con precios sociales (que pueden ser nulos) y la ocupación ilegal implica una ausencia de contrato y de contraprestación.

**Mapa 2. Total parque de viviendas sociales en la Comunitat Valenciana**

Panel 1. Ocupadas legalmente




Panel 2. Ocupación ilegal (en rojo)



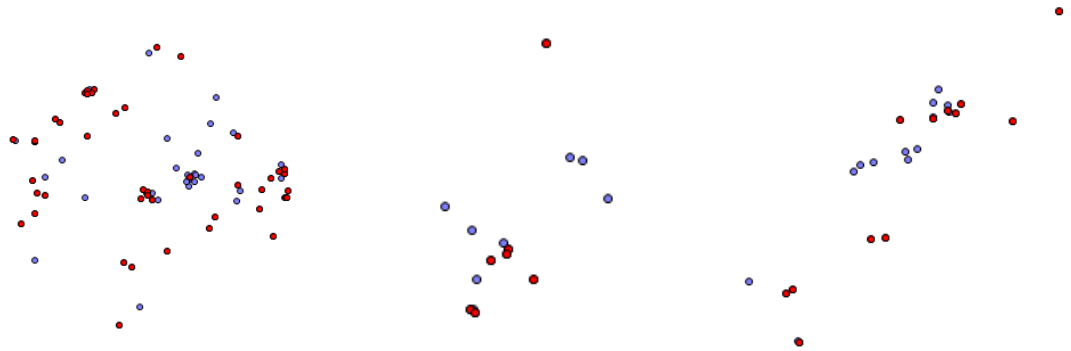

Fuente: EIGE

Como se observa, una mayoría de las viviendas, el 91.4%, se encuentran ocupadas legalmente, y el stock del EIGE cuenta con una proporción del 3.2% de ocupación ilegal y la misma proporción de viviendas vacías (que se ven en el gráfico 3). La ocupación ilegal no se concentra en un solo territorio o en áreas concretas, sino que se encuentra también repartida a lo largo de la localización del parque siendo, por tanto, un fenómeno generalizado con especial intensidad en las capitales y poblaciones principales. La proporción del número de unidades ocupadas ilegalmente es preocupante, ya que iguala al de viviendas vacías y muestra la existencia de muchas situaciones irregulares que compromete la acción pública de ayuda a los hogares con necesidades de forma equitativa. Profundizar en este fenómeno puede ser un elemento clave para el éxito de la política pública de vivienda.

Un detalle por capitales puede dar una idea de la relación entre ocupación legal e ilegal. El mapa 3 representa Valencia en el panel 1, Alicante en el panel 2 y Castellón en el panel 3, y los mapas, que ocultan la capa geográfica con intención para preservar el secreto estadístico, muestra la interrelación espacial entre ocupadas legalmente e ilegalmente.

**Mapa 3. Parque viviendas sociales ocupadas legal e ilegalmente en la Comunitat Valenciana. Detalle por capitales***

Panel 1. Valencia Panel 2. Alicante Panel 3. Castellón



* Las observaciones en rojo son viviendas sociales ocupadas ilegalmente

Como se observa en los tres paneles, parece que la ocupación ilegal se localiza en algunas concentraciones de viviendas públicas (en el centro y en la periferia de Valencia, en el sur de Alicate y en el norte de Castellón), compartiendo espacio con la ocupación legal. Esto ha llevado a plantear dos hipótesis que se contrastan en este apartado, sobre la existencia de un posible 'efecto llamada' en la ocupación ilegal. Si existe, encontraríamos una correlación elevada en el espacio[5] en la localización de las ocupaciones ilegales. También, si existe, debería detectarse un efecto de expulsión de las ocupaciones legales. Así, se plantean dos hipótesis. La primera es si la ocupación ilegal en el espacio se retroalimenta, efecto que aparecería si existiese correlación espacial entre las observaciones de ocupación ilegal. La segunda es si la ocupación ilegal 'expulsa' a la legal, y esta hipótesis se contrasta con un test bivariante que calcule la correlación espacial entre ocupación legal e ilegal.

[5] En este apartado se utilizan herramientas básicas de econometría espacial, calculando la correlación en el espacio entre las observaciones que implican una relación causal generada solo por la proximidad. No se desarrolla aquí completamente la metodología, pero está disponible si se requiere.

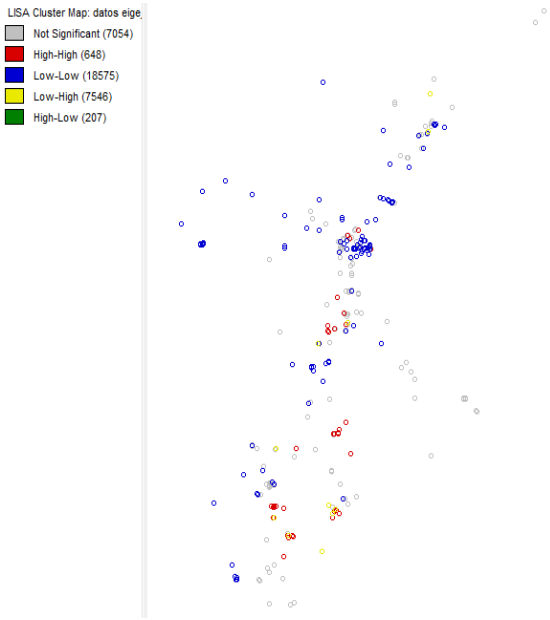
*- Hipótesis 1: Efecto llamada de la ocupación ilegal*

Se contrasta esta hipótesis calculando el estadístico I de Morán que estima la existencia de autocorrelación espacial entre observaciones, su significatividad en los mercados locales (análisis LISA) y cómo esta relación se produce. La I de Moran muestra un valor muy cercano a cero (Moran's I=0.02750) lo que indica que, a nivel de la Comunitat Valenciana, no se produce este fenómeno. Sin embargo, el análisis por clusters espaciales (LISA) muestra la significatividad de esta correlación concentrada en algunas ciudades. La correlación que se estima indica cuatro tendencias: positiva (la razón de que una vivienda concreta esté ocupada ilegalmente es que la de al lado también lo está); negativa (la razón de que no esté ocupada ilegalmente es que la de al lado no lo está); la tendencia a la reducción (a pesar de que el vecino está ocupado ilegalmente, una vivienda está ocupada legalmente) y la tendencia al aumento (a pesar de que el vecino está ocupado legalmente, la vivienda se ocupa ilegalmente). Las cuatro relaciones (clusters en el espacio) se encuentran en la CV y son estadísticamente significativas, aunque la muestra mayor se encuentra en el segundo cluster (la relación en ocupación legal) y relevante, de forma preocupante, en el tercero (la tendencia a la ocupación ilegal). El mapa 4 muestra los lugares donde se encuentran estos clusters, que son básicamente las capitales y el interior, con muy poca presencia en las costas más allá de las que coinciden con capitales.

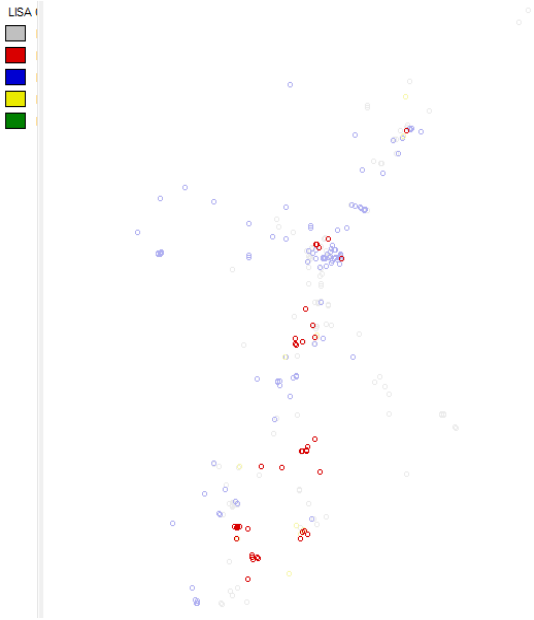
La interpretación de los mapas es la siguiente. En el panel 1 aparecen, con colores, la localización de los cuatro clusters (los colores se encuentran por el orden explicado). El panel 1 representa las áreas donde la ocupación se retroalimenta, es decir, existe efecto llamada. Eso ocurre básicamente en las poblaciones del interior y en el sur, desde las áreas próximas a la metrópoli de Valencia y Alicante. En Valencia, se encuentran en dos concentraciones, en el este (próxima a la circunvalación) y en el puerto, como se observa en el mapa 5, panel 1. El resto de las poblaciones donde se concentra este efecto es en el área de Alcira, Játiva, Benidorm, Alicante y Elda-Petrer, áreas en las que el tercer cluster de aumento de ocupación ilegal (amarillo) coincide en el espacio, mostrando regiones donde la tendencia a la ocupación ilegal parece muy fuerte frente a la legal con una generalización del efecto llamada. En Castellón es mínimo el efecto. El panel 2 muestra el eje Alicante-Elda- Benidorm.

**Mapa 4. Clusters del 'efecto llamada' en la ocupación ilegal**

Panel 1. Total de áreas significativas

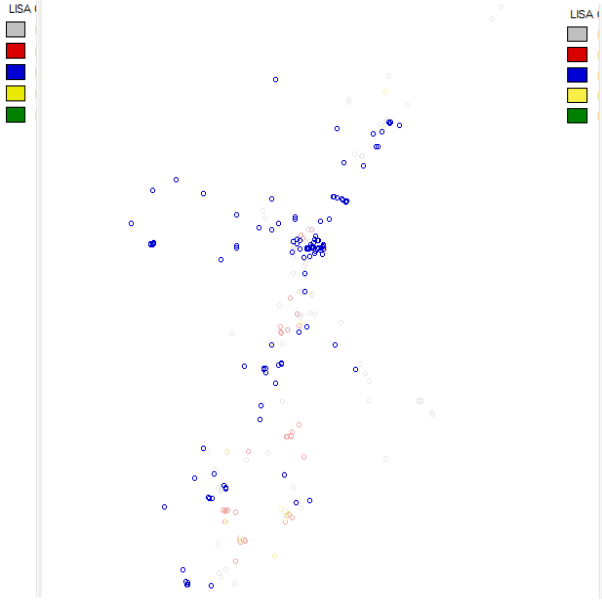



Panel 2. Área de retroalimentación (rojo)

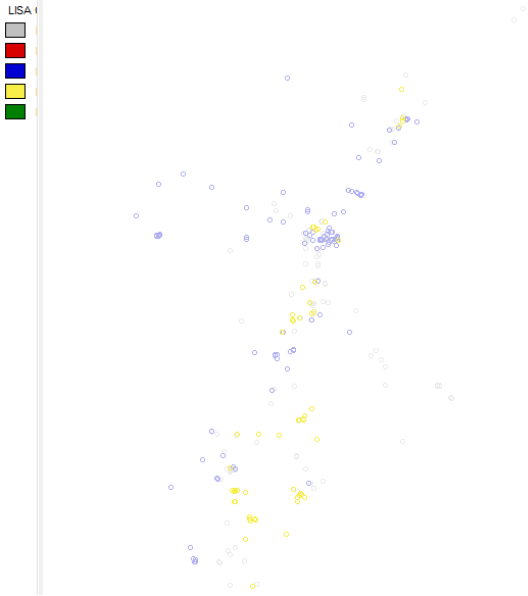


**Mapa 4 (cont)**

Panel 3. Area 2 de reducción (azul)

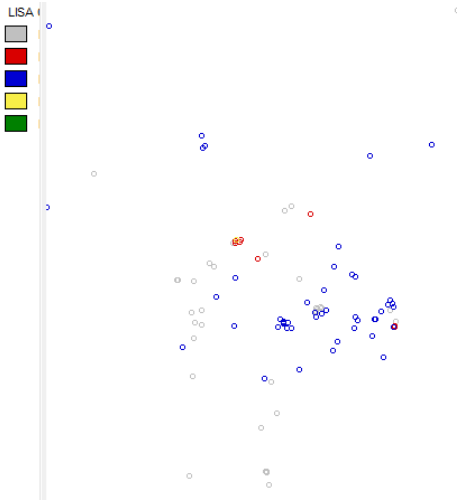


Panel 4. Área de aumento (amarillo)

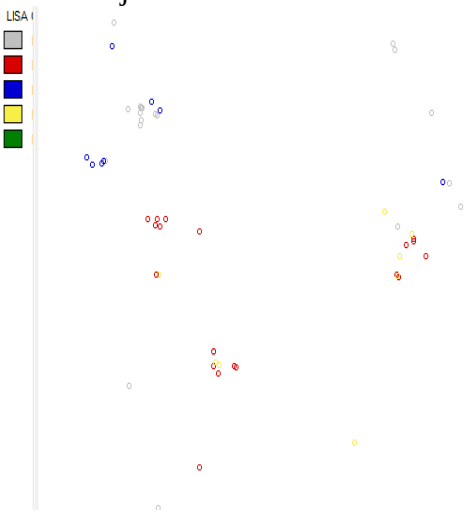


**Mapa 5. Clusters del 'efecto llamada' en la ocupación ilegal en detalle**

Panel 1. Valencia capital




Panel 2. Eje Alicante-Elda-Benidorm




- *Hipótesis 2: Efecto de expulsión de la ocupación legal*

En cuanto al segundo de los efectos, el de expulsión, se contrasta con la estimación de la correlación espacial entre las observaciones que implican los dos tipos distintos de ocupación (legal e ilegal). El modelo se conoce como LISA bivariante y calcula la correlación cruzada entre las observaciones con los dos tipos distintos de ocupación. Los resultados se muestran a continuación.

Según el test I de Morán (valor=-0.018) a nivel de la Comunitat Valenciana, mostrando un nulo (aunque negativo, acorde con lo esperado) efecto de expulsión en el conjunto del parque. Analizados los clusters, los resultados muestran que estas correlaciones bivariantes son significativas en prácticamente todas las áreas vistas anteriormente. Lo relevante en este caso es la relación negativa entre ocupado ilegal y ocupado legal, es decir, como la existencia de un ocupado ilegal próximo puede reducir la ocupación legal. Esta vinculación sería la 'low-high' (baja ocupación legal correlacionada en el espacio con alta ocupación ilegal), negativa según indica la I de Moran. La estructura de clusters muestra un mapa que es casi igual a los paneles 2 y 4 del mapa 4, con elevada significatividad de la correlación en algunas de las áreas de Valencia (este y puerto), el área de Alzira, Játiva y muy claramente el triángulo de Benidorm (fuertemente significativo con elevada concentración)-Alicante-Elda. Se puede decir que esto es una

evidencia empírica de que el aumento de la ocupación ilegal desplaza la ocupación en una forma de crowding out de la ocupación legal. El impacto que esta correlación tiene está extendido en el territorio, pero afecta a un 2.58% de la muestra, aunque, como se ha visto, fuertemente concentrado en el espacio.

También es necesario remarcar que la correlación inversa es también significativa, es decir, una mayor ocupación legal expulsa la ocupación ilegal (están correlacionadas espacialmente con signo negativo). Esta correlación afecta a una mayor proporción de la muestra, el 42.4%, y refleja la efectividad de las políticas de organización y gestión. Se identifica esta correlación en amplias zonas de la CV, especialmente en Valencia, Castellón y las zonas del interior de Alicante. Sin embargo, no son significativas en el triángulo mencionado de la provincia de Alicante.

## 2. Fórmulas de uso por la demanda: viviendas vacías y las que necesitan rehabilitación

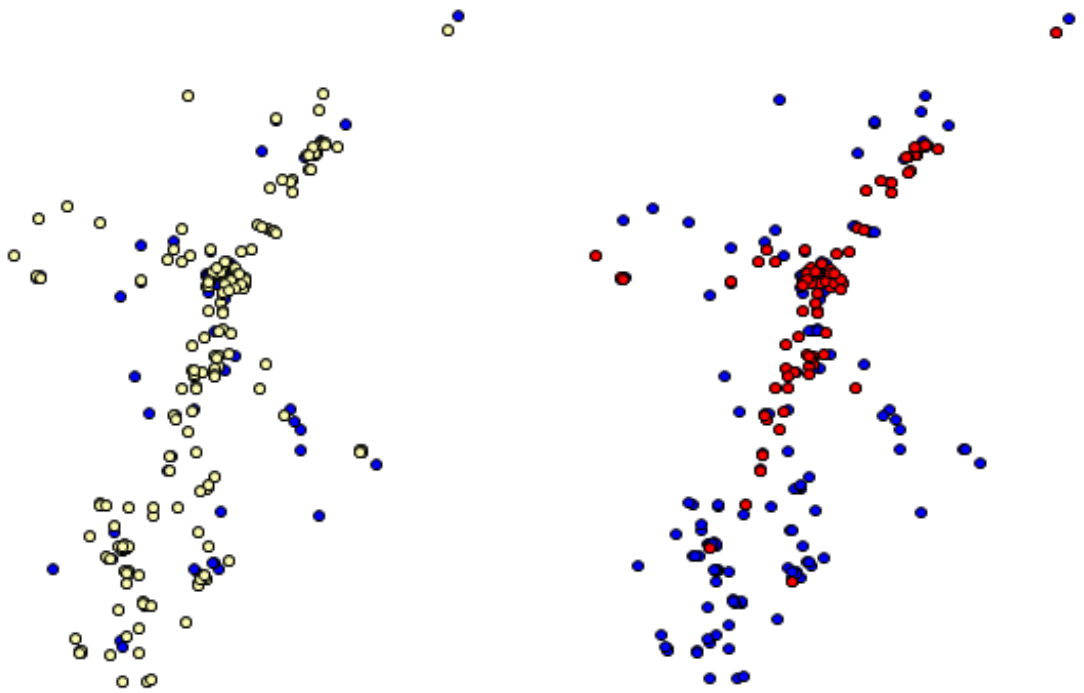
Las viviendas vacías se encuentran, también, repartidas a lo largo del territorio. Las razones por las que están sin ocupación, hasta donde la información está disponible, son diversas: por que requieren de rehabilitación, están sin terminar, están recién terminadas para su ocupación inminente, u otras razones. Como la asignación se realiza desde la entidad de gestión en una lista previamente confeccionada de prioridades, no parece que un argumento sea la falta de demanda para ocupar las viviendas.

Este número de viviendas sería el que se encuentra a disposición de las Administraciones para llevar a cabo la política social de cobertura de estas necesidades. La cifra de alrededor de 1000 unidades (EIGE), más la estimación por elevación al total del censo que se calcula que puede llegar hasta 2137 unidades, suponen unas cantidades reducidas como para atender las eventuales necesidades de la población en períodos de crisis económica, aunque la rotación de las viviendas es un dato a tener en cuenta en esta afirmación, y que no está disponible.

El mapa 6 muestra la distribución de las viviendas vacías (panel 1) al igual que la de las viviendas que requieren rehabilitación por su estado (panel 2).

**Mapa 6. Total parque de viviendas sociales en la Comunitat Valenciana**

Panel 1. Vacías (amarillo) Panel 2. Que requieren rehabilitación(rojo)



En este caso, de nuevo, las viviendas vacías se reparten con una mayor concentración en las capitales de provincia y comarca y menor en la costa (sin considerar las capitales que son costeras). En el cuadro 3 aparecían los datos relativos sobre su localización[6]. El 50.9% de las viviendas vacías están en la provincia de Valencia y un 42.2% en las de Alicante, proporciones desajustadas según su peso en la muestra considerada. Castellón tendría un 8.8%. Por áreas, la mayor proporción de desocupadas se encuentra en el interior (52.4%) y en las áreas metropolitanas (22.3%), con un 18%-14% en las zonas de costa y capital respectivamente.

Por su parte, las viviendas con mayores requerimientos de rehabilitación se encuentran en Valencia y en Castellón, principalmente en la primera, y mucho menos en Alicante. El mismo cuadro 3 muestra cómo el 73.2% (porcentaje elevado al total censal de 'otras') de las viviendas sociales con necesidades de intervención para mejorar la calidad estarían en la provincia de Valencia, frente a un 14.5% en Castellón (proporción elevada dada su menor representación en la muestra) y un 4.7% en Alicante, indicando que el parque en esta última provincia está en mejor situación en cuanto a los niveles de calidad, según la información del EIGE. Si se reparten las unidades en rehabilitación por

[6] Estos porcentajes han sido elevados con el coeficiente calculado con el fin de que muestren una proporción representativa de todo el parque.

las áreas de análisis en este trabajo, se observa que la mayor parte de ellas, un 40.9% del total, se encuentran en las áreas metropolitanas y un 41.5% en el interior (de Valencia y Castellón principalmente), mientras un 8.3% están en las capitales. La necesidad de rehabilitación, por tanto, se concentra fuertemente en las áreas metropolitanas y en el interior, en regiones coincidentes con las de ocupación ilegal antes vistas[7].

Como se observa, las razones de que se encuentren las viviendas vacías no son por las necesidades de rehabilitación exclusivamente. El coeficiente de correlación de Pearson para ambas variables es de 0.523***, elevado y significativo, lo que implica que esta relación afecta en una proporción relevante pero no única al hecho de que la vivienda esté vacía. El parámetro de regresión[8] indica que, manteniendo diferencias de carácter espacial (según las áreas), el mal estado de una vivienda aumenta un 26% la probabilidad de desocupación. Siguiendo el análisis, la ocupación legal disminuye (=-.82) la probabilidad de que las viviendas estén vacías en un 82%, mientras que la ocupación ilegal lo hace en un 51.2%. Una razón adicional a la relación entre el estado de la vivienda y el hecho de estar vacía podría ser la relación en el espacio, es decir, el hecho de que haya viviendas en mal estado cerca genera que las demás estén vacías (correlación bivariada-LISA espacial). Se ha calculado el indicador I de Morán para este hecho, y el resultado (Imoran = 0.02525) muestra que la proximidad espacial NO tiene efectos sobre ambos fenómenos, es decir, no se produce como resultado de la existencia de clusters de viviendas en mal estado que se vacían a medida que se produce el deterioro.

Estos resultados indican que las viviendas sociales parecen encontrarse en buen estado; aquellas que no lo están no tienen un efecto de difusión sobre la ocupación; que se encuentran repartidas en el territorio y no aglomeradas en barrios; que sirven en su mayoría (más del 92%) de vivienda principal de hogares y que, por último, una proporción reducida de las mismas están disponibles para ser utilizadas. La rehabilitación necesaria imposibilita el uso de un 3.2% del parque social, rehabilitación que tiene especial relevancia en Valencia y Castellón, y el uso ilegal (sin contrato, por ocupación) debe estar lastrando la capacidad de llevar a cabo política social residencial, ya que el

[7] No parece que tiene sentido aquí realizar un análisis de difusión espacial como el llevado a cabo en el punto anterior, ya que las necesidades de rehabilitación tienen que ver, en la mayor parte, con la antigüedad del inmueble y no con las actuaciones humanas al respecto.

[8] Se ha calculado una regresión probabilística entre la desocupación, el estado de la vivienda y la ocupación legal e ilegal. Toma forma lineal y la expresión es

$$\Pr(Des) = \alpha + \beta Et + \gamma Ocu_{legal} + \delta Ocu_{ilegal} + \mu$$

peso del número de hogares residiendo ilegalmente es elevado, e iguala al número de viviendas vacías.

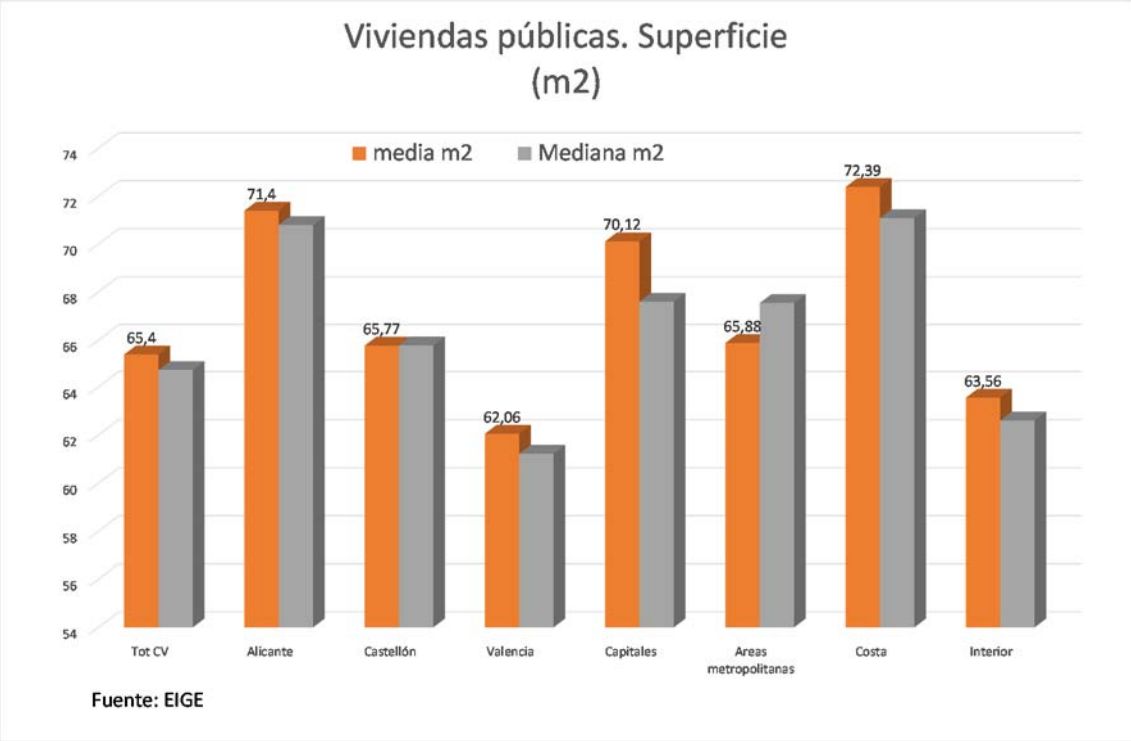
## 3. Viviendas por características

La situación de las viviendas en cuanto a la necesidad de rehabilitación ha sido tratada en el apartado anterior. En este punto se comentan las características generales de las viviendas del EIGE en cuanto a superficie, habitaciones (que miden la capacidad de acoger los hogares con necesidades residenciales) y la altura de la vivienda, que son los únicos elementos que existen en la BD facilitada.

Dado que la BD aportada no incluía el año de construcción, se utilizó la base de datos del Catastro para identificar las referencias catastrales (RC) y comprobar que se referían a edificios residenciales, sus componentes (algunos no eran viviendas) y la antigüedad. La RC facilitada contenían 20 dígitos. Dado que era muy compleja la identificación con ese número se seleccionó el componente de la referencia con 14 dígitos con los que pudo identificarse la partida catastral, el número de edificios existentes en ella y algunas de sus particularidades, como el número de componentes y el año de construcción. Con el año de construcción se ha reconstruido la información sobre la antigüedad. El cuadro 4 recoge estos datos por provincias y por áreas geográficas.

En general, el parque de vivienda pública es bastante homogéneo en la Comunitat Valenciana. El gráfico 2 muestra la superficie media y mediana en cada uno de los ámbitos de referencia. Las viviendas tienen un tamaño medio de alrededor de 65 $m^2$, algo más grandes en Alicante (71.2 $m^2$) que en Valencia (62 $m^2$). Esta mayor dimensión se concentra principalmente en las unidades que se encuentran en la costa (72.4 $m^2$) y en las capitales (70.12 $m^2$), que en las áreas metropolitanas y en el interior (65.9 $m^2$ y 63.6 $m^2$ respectivamente).

**Gráfico 2**

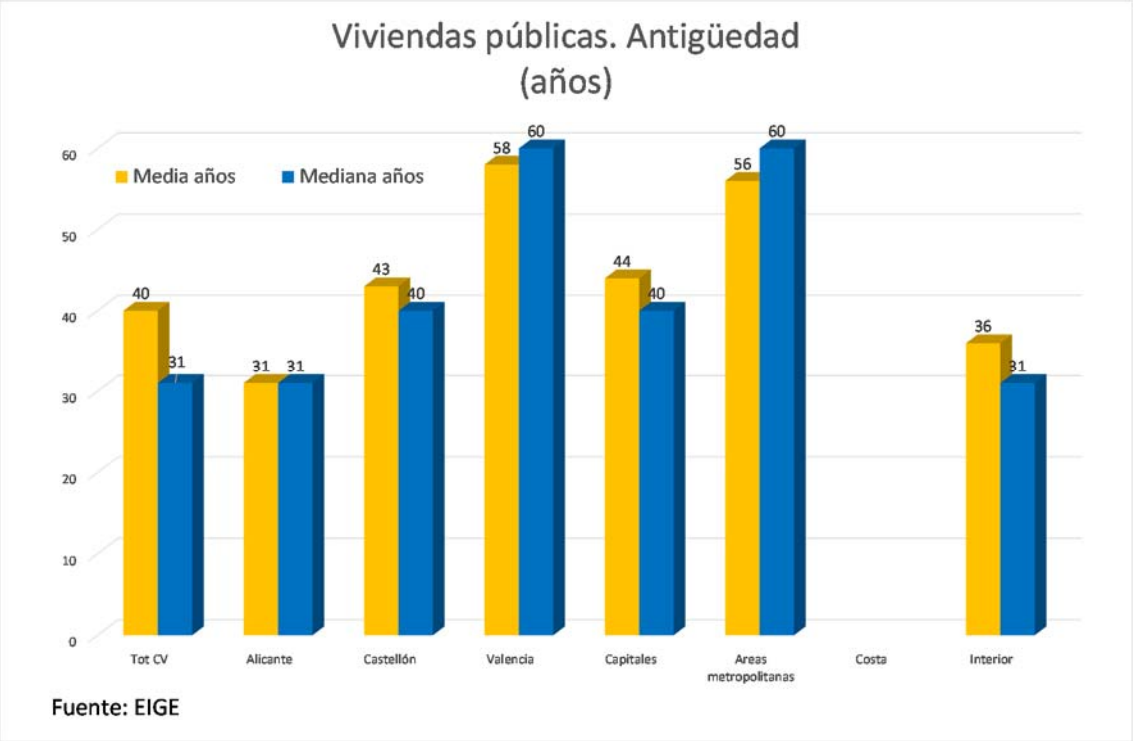



En todos los casos, salvo en el de las áreas metropolitanas, las medianas son algo inferiores a la media, lo que indica que la distribución de superficies más densas se encuentra en tamaños algo menores que la media.

En cuanto al número de habitaciones, la media completamente homogénea de 3 habitaciones (de dormir) por vivienda más las correspondientes a los servicios básicos es la media y mediana en la distribución física de las viviendas. Algo similar se muestra con la altura media de las viviendas en los edificios, de 2 alturas en todas las áreas salvo en las capitales, cuya media es la tercera altura.

En cuanto a la antigüedad (gráfico 3), la media de edad de los edificios donde se encuentran las viviendas públicas es de 40 años. En este caso, esta característica difiere ampliamente por provincias, con el parque más joven en Alicante (de 31 años de media) y el más antiguo el de Valencia (con 58 años de media).

**Gráfico 3**




Si se divide por áreas, las capitales tienen una antigüedad media de 44 años y las viviendas del interior son más jóvenes, de 36 años, siendo las áreas metropolitanas las que localizan las viviendas más antiguas, de 56 años. En el cruce con el catastro, no se ha encontrado ninguna observación de la costa[9]. De nuevo, en todos los casos salvo en Valencia y en las áreas metropolitanas, las medianas son inferiores a las medias indicando que la antigüedad de los grupos es inferior al del valor medio. Sin embargo, en la provincia de Valencia y en las áreas metropolitanas es, al contrario, lo que implica que hay una proporción relevante de viviendas con antigüedad mayor a la media. Esto indica que son estas zonas donde las viviendas públicas son de las más antiguas.

Este cruce no permite conocer el número de viviendas por antigüedad, sino los edificios (en ocasiones los grupos de edificios), por lo que no puede llevarse a cabo un análisis en detalle que cruce la información de rehabilitación con la antigüedad.

No obstante, es razonable pensar que la antigüedad esté asociada a la necesidad de rehabilitación, más aún en viviendas públicas donde el esfuerzo de adaptación de la

[9] El matching realizado eliminaba los códigos con algún dígito erróneo y es posible que esa sea la razón por la que se han perdido las observaciones de los municipios costeros no capitales o áreas metropolitanas.

calidad debe ser realizado por la Administración pública. La mayor acumulación de edificios más antiguos en Valencia y Castellón es consistente con el mapa 6 (panel 2) de localización de las viviendas con necesidad de rehabilitación, y también con la menor necesidad en Alicante (con antigüedad media de 31 años) y en el interior.

- *Hipótesis 3: círculo vicioso de caída en la calidad y ocupación ilegal*

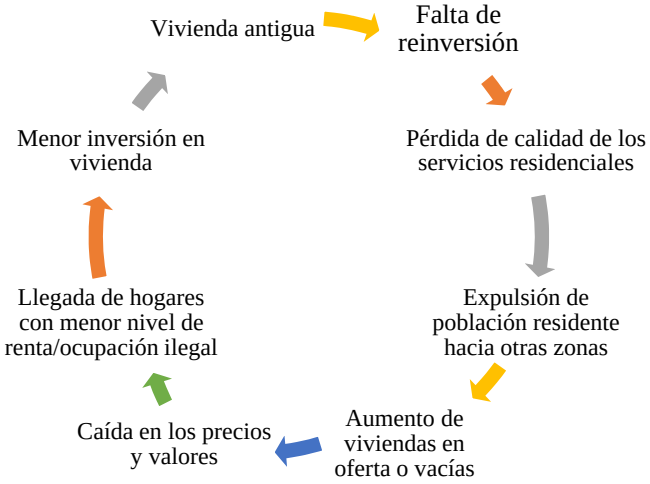
La mayor antigüedad de las viviendas sin rehabilitar es un indicador de deterioro de la calidad de vida y de marginalización del parque residencial. La relación entre ocupación ilegal y baja calidad (vivienda con necesidad de rehabilitación) fue aproximada en el ajuste para explicar la probabilidad de una vivienda pública de estar vacía (nota a pp 8) de un 26%. En este apartado, se sigue una metodología similar, buscando contrastar la existencia del círculo vicioso que ha sido explicado en la literatura, y que se invierte con los procesos conocidos como de gentrificación. El círculo vicioso en sí es explicativo del proceso de deterioro de los barrios por el cual una falta de reinversión en viviendas antiguas (y en la infraestructura del barrio) genera un empeoramiento de los servicios residenciales derivados de la calidad de las viviendas, ahuyenta a los pobladores nativos o aumenta el deterioro a medida que los pobladores ven reducida su renta (por que pasan de ser activos a pensionistas, o porque son barrios con altas tasas de desempleo). Con menores niveles de ingresos, la inversión en estas viviendas es más reducida lo que acelera la pérdida de residentes y la caída de precios de las viviendas.

## Cuadro 4

| | EIGE | Superficie | | | | | | Antigüedad (catastro) | | Año de construcción (catastro) | | Aytos | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | NUM VIV | media m2 | Media na m2 | Altura | Num hab | Aticos | Duplex | Medi a años | Median a años | Medi a (año) | Median a (año) | num patrim | Gestion directa | Alqu Medio hogar | Alqu media no hog | Ingres Med hogar | Ingr media no hog |
| **Tot CV** | **36130** | **65,40** | **64,75** | **2** | **3** | **19** | **276** | **40** | **31** | **1974** | **1982** | **156** | **94** | **116,7** | **50,0** | **5055,6** | **5055,6** |
| **Alicante** | 9804 | 71,4 | 70,8 | 2 | 3 | 18 | 276 | 31 | 31 | 1982 | 1982 | 154 | 94 | 50,00 | 50,00 | 5055,56 | 5055,56 |
| **Castellón** | 3552 | 65,77 | 65,78 | 2 | 3 | 0 | 0 | 43 | 40 | 1973 | 1976 | 2 | 0 | 300,00 | 300,00 | | |
| **Valencia** | 22774 | 62,06 | 61,23 | 2 | 3 | 1 | 0 | 58 | 60 | 1958 | 1956 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Capitales** | 15491 | 70,12 | 67,60 | 3 | 3 | 2 | 0 | 44 | 40 | 1972 | 1976 | | | | | | |
| **Areas metropolitanas** | 5208 | 65,88 | 67,55 | 2 | 3 | 11 | 49 | 56 | 60 | 1960 | 1956 | | | | | | |
| **Costa** | 3863 | 72,39 | 71,09 | 2 | 3 | 6 | 50 | | | | | 2 | 0 | 300,00 | 300,00 | | |
| **Interior** | 11568 | 63,56 | 62,61 | 2 | 3 | 0 | 177 | 36 | 31 | 1977 | 1982 | 154 | 94 | 25,00 | 25,00 | 5055,56 | 5055,56 |
| **En %** | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| **Tot CV** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | | | **100,0** | **100,0** | | | | | | | | | | |
| **Alicante** | 27,1 | 109,2 | 109,3 | | | 94,7 | 100,0 | | | | | | | | | | |
| **Castellón** | 9,8 | 100,6 | 101,6 | | | 0,0 | 0,0 | | | | | | | | | | |
| **Valencia** | 63,0 | 94,9 | 94,6 | | | 5,3 | 0,0 | | | | | | | | | | |
| **Capitales** | 42,9 | 107,2 | 104,4 | | | 10,5 | 0,0 | | | | | | | | | | |
| **Areas metropolitanas** | 14,4 | 100,7 | 104,3 | | | 57,9 | 17,8 | | | | | | | | | | |
| **Costa** | 10,7 | 110,7 | 109,8 | | | 31,6 | 18,1 | | | | | | | | | | |
| **Interior** | 32,0 | 97,2 | 96,7 | | | 0,0 | 64,1 | | | | | | | | | | |

Esto generaliza la ocupación con hogares de menor renta, o la ocupación ilegal si la vivienda está desocupada por largo tiempo o hay una concentración importante de viviendas desocupadas.

**Esquema 1. Proceso de deterioro de los barrios y pérdida de población nativa**




La concentración de las viviendas públicas antiguas podría estar experimentando este círculo y potenciando la ocupación ilegal de las viviendas en mal estado a medida que se quedan vacías, dado el hecho de que la iniciativa de rehabilitación debe ser llevada a cabo por la Administración pública.

Contrastamos esta hipótesis de dos formas: calculando la relación entre las variables de ocupación ilegal y viviendas a rehabilitar, y con los fundamentos de relación espacial que han sido usados anteriormente.

1.- Las dos variables muestran una correlación pequeña y negativa de -0.025, que es fuertemente significativa. El parámetro de regresión en la ecuación de probabilidad[10] es también pequeño pero consistente, con un valor de -0.034 y fuertemente significativo. La interpretación es clara: la relación es negativa, lo que indica que el hecho de que una vivienda esté en rehabilitación reduce la probabilidad de la ocupación ilegal en un 3.4%.

[10] Se ha calculado una regresión probabilística entre la ocupación ilegal y el estado de la vivienda, con la siguiente expresión:

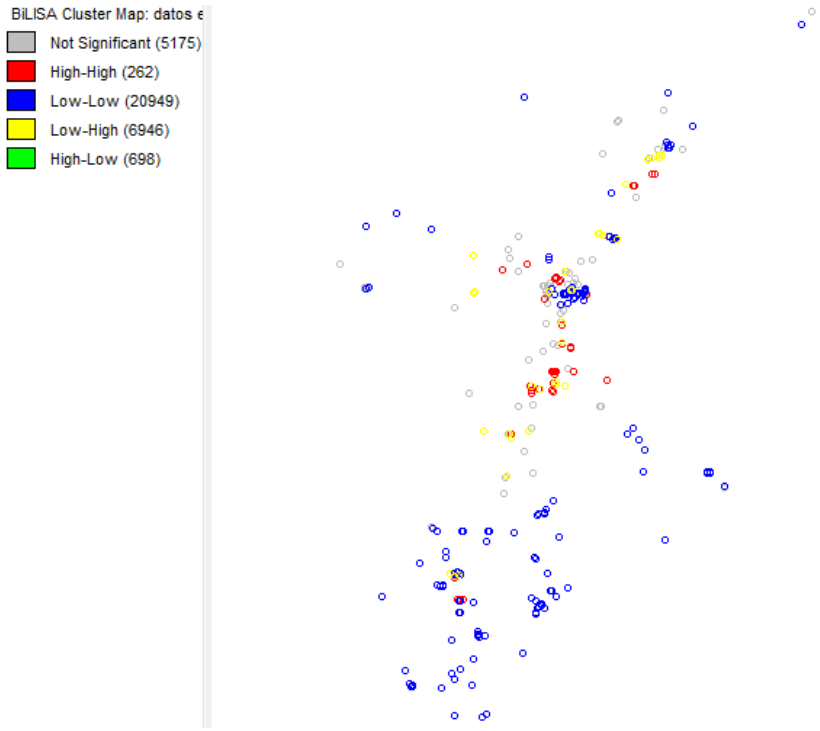
$$\Pr(Ocu_{ilegal}) = \alpha + \beta Est + \mu, \quad con\ el\ resultado\ .\Pr(Ocu_{ilegal}) = 0.34 - 0.34 * Est$$

Ambos parámetros son fuertemente significativos. La capacidad explicativa de la ecuación es muy pequeña, con un $R^2$ ajustado= 0.001

El resultado muestra que la relación baja calidad—aumento de la ocupación ilegal no se produce y, más bien al contrario, se desincentiva la citada ocupación. La pequeña significatividad indica que esta relación no es extensible a toda la realidad. Un contraste confirmatorio se podría calcular en el caso de disponer de información sobre las viviendas recién rehabilitadas y que podría ocurrir, de forma consistente con este resultado, que la reciente rehabilitación supusiera un incentivo a la ocupación ilegal.

2.- La correlación espacial entre ambas variables respalda lo avanzado por la correlación probabilística: no existe correlación espacial (I de Morán = 0.0055) en el conjunto de la CV, aunque el análisis de la existencia de clusters que localicen esta relación muestra que este problema existe en zonas muy localizadas del área metropolitana de Valencia, Castellón y en el área de Alcira. El mapa 7 muestra claramente las zonas donde la correlación espacial entre ambas variables es estadísticamente significativa y creciente.

**Mapa 7.**




La proporción de pares de observaciones con esta correlación siendo significativa es muy pequeña en la categoría de retroalimentación (high-high = 0.77% de las observaciones - puntos rojos). Es relevante en la zona de no relación (low-low - puntos

azules) y en la zona de relación negativa (low-high, 20.4% - puntos amarillos) que se interpreta como una baja proporción de ocupación ilegal se asocia con elevada necesidad de rehabilitación. Los resultados, por tanto, son consistentes en ambos casos, aunque cierta relación parece existir en zonas aisladas de Valencia y alrededores, como se marca en el mapa 7

La evidencia empírica desestima la hipótesis del circulo vicioso generalizado, aunque sí su presencia en el área metropolitana de Valencia y en las áreas del interior cercanas, y Castellón.

## 4. Fórmulas de gestión. Cuestionario a los Ayuntamientos

Como ya se ha comentado, las respuestas recibidas por los Ayuntamientos han sido escasas, con 20 corporaciones respondiendo y cuatro de ellas enviando información adicional que se ha resumido en el cuadro 4. La información no es estadísticamente representativa y aquí se hace un breve comentario sobre ella.

Los cuatro ayuntamientos donde existe patrimonio residencial declaran, en su conjunto, tener 156 viviendas que gestionan para la aplicación de su política social. De ellas, la gestión directa se realiza sobre 94, es decir, el 60.2%, mientras que el resto es gestionado por una entidad adicional que ninguna de ellas cita.

Solo dos ayuntamientos enviaron información económica sobre los hogares residentes en sus viviendas. En todos los casos, tienen contratos de alquiler (constarían, por tanto, como inquilinos) y no tienen la vivienda cedida, y los alquileres fluctúan entre 50 € y 300€ al mes. Los ingresos medios que indican tener los hogares rondan alrededor de los 5000 euros al año.

La gestión compartida y la información existente de los hogares es de gran calidad para hacer un análisis certero de las necesidades residenciales y su cobertura. La información, por tanto, es muy necesaria para llevarlo a cabo.

## 5. Conclusiones

En este documento se ha evaluado el censo de viviendas públicas en la Comunitat Valenciana. Se ha dispuesto de la BD del EIGE y se instrumentó una recogida de información a los ayuntamientos para evaluar el citado Censo, que ha tenido un muy reducido porcentaje de respuestas (2.3%) y, por tanto, sin éxito en cuanto a la posibilidad de completar la información. Como alternativa, se ha evaluado estadísticamente la distribución municipal de la base del EIGE con los distintos grupos de viviendas principales recogidas en el censo. Así, se aplicaron tests estadísticos de igualdad de media y varianza entre la base del EIGE y cada uno de los grupos de viviendas principales, a saber, en propiedad, alquiler, otras y cedidas gratuitamente. Los test dieron una elevada significatividad en los casos de la base de referencia y las 'otras viviendas' censales, así como con el grupo de alquiler a precios de mercado, aunque con una menor significación. Se ha asumido que el grupo censal de 'otras' viviendas es el universo de referencia para las viviendas públicas y el análisis del censo se ha basado, por tanto, en el citado grupo, teniendo en cuenta las particularidades de la base del EIGE que representa más del 50% del grupo censal de 'otros'.

Así pues, es razonable aceptar la existencia de un número de viviendas sociales equivalente al 4.3% del total del parque de principales, con una cifra máxima de alrededor de 65000 unidades, de las que el EIGE gestiona 36130, el 54.3%. El reparto de estas unidades estaría cercano al tamaño del parque y su distribución geográfica, con cierta mayor concentración en Valencia (55% - 63%), en las capitales (33.7% - 42.9%) y en el interior (38% - 32%), seguido de las áreas metropolitanas y la costa.

La mayoría de las unidades están ocupadas, por lo que no pueden servir de herramienta de política, y dado que se desconoce la rotación de esas viviendas, es necesario suponer que la Administración tiene solo disponible las viviendas vacías para cubrir las necesidades residenciales. Las viviendas vacías suponen un 3.2% del total de viviendas, y aunque se reparten a lo largo de todo el territorio, se concentran en algunas áreas: una mayor proporción en las áreas metropolitanas y el interior, y menor en la costa y en las capitales. Alicante tiene una proporción mayor de viviendas vacías sobre el total. La cifra supone algo más de 1100 unidades en la Comunitat Valenciana, un 0.076% del stock de viviendas principales.

Si se tiene en cuenta las viviendas ocupadas ilegalmente, esta cifra se duplica. Las viviendas con ocupación ilegal están ubicadas a lo largo de todo el territorio y muestran hechos que hacen pensar en que esta situación se encuentra enquistada: Existe fuerte correlación espacial entre la ocupación ilegal y la legal, se concentra en una parte importante de las capitales y a lo largo del resto del territorio, especialmente el interior, y con poca presencia en las costas que no sean capitales. Los tests analizados demuestran la existencia de clusters residenciales donde se produce el efecto llamada de ocupación ilegal (Valencia, el triángulo de Alicante-Elda-Benidorm y en el área de Alcira) sin prácticamente presencia en Castellón. En esas regiones podría producirse un débil efecto expulsión de la ocupación legal.

De las viviendas existentes, un 1.7% requieren de rehabilitación. Esta proporción es pequeña si se atiende a la antigüedad del parque, con una edad media de 40 años. La mayor parte de las unidades para rehabilitar se concentran en la provincia de Valencia (el 73.2% de todas), en las áreas metropolitanas (40.9%) y en el interior (41.5%). Son consistentes con la antigüedad las dos primeras (58 y 56 años de antigüedad de media), aunque no tanto la tercera.

El deterioro de esta parte del parque, por lo reducido, no parece tener consecuencias en cuanto a la generalización de la menor calidad en el entorno, ni en la atracción de ocupación ilegal a nivel agregado que, de hecho, reacciona al revés. No obstante, la cifra implica un esfuerzo importante de inversión en la mejora de las viviendas que debe ser realizado con un fuerte control de la gestión para garantizar la ocupación legal de las unidades a medida que se rehabiliten. Es necesario también la gestión para la reducción de ocupación ilegal, que ya muestra síntomas de afianzarse en el espacio y generar efectos indeseados (como el efecto-llamada) difíciles de resolver.

La recuperación de las unidades ocupadas ilegalmente duplicaría el número de viviendas disponibles para la cobertura social (hasta disponer de un 0.155% del parque de principales) aunque la cifra es pequeña frente a un aumento de la lista de demandantes residenciales en similar proporción.

# ANEXOS

## Anexo documental sobre el cuestionario destinado a la construcción del Censo de vivienda pública en la Comunitat Valenciana

SÍNDIC DE GREUGES
COMUNITAT VALENCIANA

**Ángel Luna González**
SÍNDIC I SÍNDIC DE GREUGES

**Estudi sobre la situació de l'habitatge públic a la Comunitat Valenciana**
**Ref. Queixa núm. 201600306, d'ofici núm. 2/2016**

Benvolgut Sr. Alcalde,

Des de la Institució del Síndic de Greuges hem iniciat una investigació d'ofici destinada a conéixer quina és la situació de l'habitatge públic en la nostra Comunitat i, de manera particular, quins són els mitjans materials amb els que compten les distintes administracions públiques implicades (tant autonòmiques com locals) en la satisfacció del dret constitucional a l'habitatge de la ciutadania valenciana.

A aquest efecte, i en el marc de l'expedient incoat (núm. 201600306, queixa d'ofici núm. 2 de 2016), s'ha encarregat a l'Institut d'Economia Internacional de la Universitat d'Alacant, l'elaboració d'un estudi sobre aquesta qüestió, el primer objectiu de la qual és la confecció d'un Cens dels habitatges públics existents en l'actualitat en l'àmbit de la Comunitat Valenciana. Encara que puga semblar estrany, el nombre d'habitatges que utilitzen les administracions públiques per a resoldre les necessitats d'habitatge de la ciutadania, no està computat en forma global, per la qual cosa es desconeixen quins són els recursos totals d'aquest tipus que existeixen per a lluitar contra els problemes de pobresa relacionats amb l'habitatge en la nostra comunitat. Per aquesta raó, estimem que cal realitzar una labor prèvia de recopilació d'informació sobre el nombre d'habitatges existents, les seues característiques i les persones que les ocupen i utilitzen.

Amb la finalitat d'elaborar aquest Cens, necessitem saber si l'Ajuntament que presideix compta amb habitatges destinats a aquestes finalitats. També necessitem informació més detallada sobre les mateixes i sobre les persones als qui s'ha assignat el seu ús. En els documents que s'acompanyen, li detallem el concepte d'habitatge que centra el nostre interès i li adjuntem una còpia del qüestionari a contestar pels serveis tècnics municipals que resulten competents. Una vegada emplenat, aquest qüestionari haurà de ser enviat a l'adreça de correu electrònic que, a aquest efecte, facilita la Universitat d'Alacant en el missatge a través del com li ha sigut remesa aquesta carta. La directora del projecte, la professora Paloma Taltavull, es posarà en contacte amb el seu Ajuntament en el cas que, a la vista del qüestionari, fòra precisa alguna informació posterior.

Li agraïsc per endavant la seua col·laboració i la remissió de la informació sol·licitada.

Atentament

Ángel Luna González

**C/. Pasqual Blasco, nº 1** 03001 Alacant
www.sindicdegreuges.gva.es
Tel. 965 93 75 08
Fax 965 93 75 54

## EL CENSO DE VIVIENDA PÚBLICA. Concepto de Vivienda Pública

En el proyecto 'Estudio sobre la situación de la vivienda pública en la Comunitat Valenciana' obtendrá la información del número de viviendas públicas mediante la elaboración de dos cuestionarios con el fin de construir una base de datos con información precisa de las viviendas públicas que gestionan las instituciones en la Comunitat Valenciana, y, en segundo lugar, identificar las características y tipologías de demandantes de las citadas viviendas.

Con ambos fines, se determinan dos cuestionarios que buscan recoger la información del stock existente de vivienda pública y de las características de sus usuarios. Esta información aporta la evidencia sobre la tipología de viviendas públicas existentes, y sus características, así como de los hogares que residen en ellas. Adicionalmente, se obtendrá información sobre el perfil general del hogar que requiere de una vivienda pública. Estas informaciones, convenientemente tratadas, permitirán obtener el Censo de Vivienda Pública, el perfil del hogar que lo ocupa de forma efectiva, y el perfil del hogar que potencialmente lo demanda.

La recopilación de información desde los Ayuntamientos se recopilará en dos etapas. En la primera, se solicitará información básica para, en la segunda, profundizar en detalle en aquellos parques más importantes, en colaboración con las Corporaciones.

- Objeto de información

Se recogerá información solamente de las VIVIENDAS PÚBLICAS. Las viviendas VPO o cualquier fórmula residencial en cuya provisión o gestión haya intervenido el sector publico pero que haya sido transmitida en propiedad, no será considerada, a no ser que se encuentre dentro del parque que el Ayuntamiento GESTIONA con fines sociales, en alquiler o cesión.

Se entiende por VIVIENDA PÚBLICA, toda aquella unidad residencial perteneciente al PARQUE PÚBLICO DE VIVIENDAS, es decir, que es propiedad de la Administración Pública y así se encuentra contabilizado e inscrito en el Registro de la Propiedad, como un activo del patrimonio público.

También se incluyen dentro del concepto de vivienda pública aquellas unidades del PARQUE PROPIO, o Parque de Promoción Propia, formado por unidades que tienen la calificación de viviendas públicas en alquiler y son gestionadas por la Administración Pública. Las viviendas de Promoción Propia con la calificación de viviendas para la transmisión en propiedad, serán contabilizadas, pero NO incluidas en el censo inicialmente. Esto es así porque estas viviendas deben esperar a su transmisión para cumplir los objetivos de calificación, aunque constituyen un fondo de potenciales vacantes que, recalificado, podría formar parte del Censo para su potencial utilización con fines sociales. Hay que tener en cuenta, también, que este grupo de viviendas suele haber sido financiada con un crédito hipotecario, lo que implica la existencia de cargas que limitan la capacidad de la administración en el caso de recalificación.

**PRIMER CUESTIONARIO (para contestar en formato electrónico)**

- Número aproximado de viviendas que existen **dentro del patrimonio público** (Parque Público):
    - Total
    - Porcentaje sobre el total / número aproximado gestionadas directamente
    - Porcentaje sobre el total / número aproximado bajo otras instituciones/empresas gestoras

- Número aproximado de viviendas que **no son del patrimonio público, pero están a disposición de esa Institución para llevar a cabo sus políticas sociales**:
    - Total
    - Gestionadas directamente: Porcentaje sobre el total / número aproximado
    - Gestionadas por otras instituciones/empresas gestoras: Porcentaje sobre el total / número

Características del parque de viviendas:

- Localización (Porcentaje sobre el total / número aproximado):
    - Zona urbana
    - Zona rural
- Estado de viviendas (Porcentaje sobre el total / número aproximado):
    - Bueno
    - Para rehabilitar
    - Rehabilitado

- Calificación energética media de las viviendas (de A a E, o 0 si no se tiene el certificado):

- Situación de las viviendas (Porcentaje sobre el total / número aproximado):
    - Ocupado con contrato
    - Ocupado sin contrato
    - Desocupada sin muebles
    - Desocupada con muebles
    - En fase de adquisición
    - En fase de adjudicación (propiedad o alquiler)
    - Vacía para ocupar
    - Vacía para rehabilitar
    - Vacía para demoler

- Tramos precio de alquiler (Porcentaje sobre el total / número aproximado):
    - 0 – 100€
    - 101€ - 200€
    - 201 €– 400€
    - 401€ – 600€
    - 601€ - 1000€
    - 1001 – 2000€
    - > 2001€

- Superficie media de las viviendas:
- Número medio de habitaciones:
- Número medio de baños:
- Cocina por cada vivienda o común (Sí, si es independiente/ No, si es común o no hay):

- Nivel medio aproximado de los ingresos de los demandantes de vivienda social: _____

- Indique el Porcentaje sobre el total aproximado de demandantes que se encuentran en cada rango:
    - Ninguno
    - < 6000 € por año
    - 6001 <...< 10000 € por año (SMI)
    - 10001 <...< 15000 € por año
    - 15001 <...< 25000 € por año
    - 25001 <...< 30000 € por año
    - Más de 30000 € por año

- Edad media del principal miembro del hogar: _____

- Porcentaje sobre el total aproximado de demandantes de vivienda social para cada rango de edad:
  - 18 <... < 30
  - 30 <... < 45
  - 45 <... < 65
  - > 65

- Clasifique al sustentador del hogar en función de su género. Indique el Porcentaje sobre el total aproximado.
  - Mujer
  - Hombre
  - Otro

Muchas gracias por su atención. Nos pondremos en comunicación con Vds próximamente. Por favor, indíquenos el nombre y la dirección electrónica de la persona de contacto.

El cuestionario tuvo una muy baja participación en cuanto a número de instituciones que respondieron, aunque se obtuvo una información significativa del total, principalmente por la aportación de la información del EIGE. Se enviaron alrededor de 500 mensajes de correo electrónico a todos los ayuntamientos de la Comunitat Valenciana con el escrito y el cuestionario arriba reproducido en dos fases sucesivas (octubre de 2016 y febrero de 2017), recibiendo la respuesta de veintidós ayuntamientos, la mayor parte sin vivienda pública en las condiciones que se solicitaban, y la participación activa del EIGE y la oferta de los ayuntamientos de las capitales (Valencia y Alicante). El volumen de dedicación que se requería a los ayuntamientos para que facilitasen la información fue infravalorado por parte de este equipo. Por contabilidad y por área de intervención, la obtención de los datos que se pedía requería de una dedicación mucho mayor de la estimada. La conclusión es que la elaboración de un Censo de vivienda social debe incluir un período mayor de tiempo y recursos.

Agradecemos a los Ayuntamientos que colaboraron el tiempo dedicado a la obtención de la información.

# *Estudio sobre la situación de la vivienda pública en la Comunitat Valenciana*

**DT_9**

## LA VIVIENDA PÚBLICA EN EUROPA. UN RESUMEN

**Autora: Paloma Taltavull**

**Contribuye: Magdalena Teska**

## Índice

Introducción 581

1. Términos y definiciones de vivienda social en diferentes países 582
2. Términos y definiciones de la vivienda social dentro de diferentes organizaciones internacionales 585
3. Tipos de vivienda social y su asignación 587
   1) Según el régimen de tenencia 587
   2) Según la propiedad y la fórmula de gestión 588
   3) Según los subsidios y el tipo de financiación 589
   4) Según los beneficiarios 590
      1) Modelo universal 590
      2) Modelo de asignación generalista 591
      3) Modelo de asignación residual 591
4. Parque de vivienda social 594
5. Gestión de la vivienda social 596
6. Financiación 598
7. Conclusiones 601

Referencias 603

**Experiencias de vivienda pública o social en Europa. Modelos potenciales de gestión.**

## Introducción

La vivienda social es una de las fórmulas de tenencia de la vivienda dentro de un sistema nacional de vivienda pública. Este tipo de vivienda adopta diversas formas como resultado de circunstancias históricas, culturales, políticas y económicas y, a su vez, el sistema nacional de vivienda pública está sujeto a cambios sociales y económicos, siendo normalmente evaluado de forma continua. Al ser una figura que se utiliza dentro de la estrategia del Estado del Bienestar para la redistribución de la renta, está presente en el ámbito social de la mayor parte de los países en los distintos momentos del ciclo. La evaluación de su papel coincide en que suele ser menos demandada en períodos de auge económico, mientras que cuando el sector privado de alquiler o de venta sufre, como en caso de la reciente crisis económica, la demanda de viviendas sociales crece.

Por la vivienda social se entiende *una forma de alojamiento diseñada para cubrir las necesidades de hogares que no pueden competir en el mercado libre de vivienda con un estándar aceptable* (UNECE, 2015). El precio de este tipo de vivienda está fijado por debajo de los precios en el mercado libre de vivienda, pero se somete a los diferentes procedimientos administrativos, incluyendo, entre otras, subvenciones y apoyo del Estado.

El acceso a una vivienda digna y asequible es una necesidad fundamental (Constitución Española, 1978), además de un derecho humano (ONU, 1948). La vivienda es una de las fuentes de desequilibrio económico en los hogares: al menos 100 millones de personas de hogares de renta baja y media de la región UNECE gasta más de 40% de su renta disponible en vivienda (UN, 2015), de forma que los elevados gastos de la vivienda para los hogares con renta baja pueden llegar a causar reducción de fondos residuales disponibles para cubrir otras necesidades básicas, como alimentación, salud, ropa o transporte, y abocar a situaciones de pobreza más graves que las existentes. En esta situación, la existencia de vivienda pública, por definición ‘asequible’ (o accesible) se convierte en una garantía de que se cumplan los derechos humanos de aquellos hogares o ciudadanos para los que la vivienda es un bien cada vez menos accesible.

## 1. Términos y definiciones de vivienda social en diferentes países

Por vivienda social generalmente se entiende *una vivienda financiada a través de subvenciones públicas, destinada para los hogares con renta baja o familias con necesidades especiales, o vivienda proporcionada por una organización sin fines de lucro o proveedor público (*Rhodes and Mullins, 2009).

Aunque la definición indicada tiene un carácter general, las formas de provisión y de gestión varían mucho en los detalles a través de los distintos Estados. Los países del ámbito europeo han ido desarrollando, de forma independiente, las políticas de vivienda social, de manera que existe un elenco amplio de conceptos y formas de gestión en la actualidad que dependen directamente de la política de vivienda o la política social adoptada así como de su nivel social y cultural, histórico, etc., que tiene su proyección en el término *vivienda social* en diferentes países. El cuadro 1 contiene el significado exacto del concepto de *vivienda social* procedente de la legislación en diferentes países UNECE, según el informe de la ONU sobre esta cuestión.

**Cuadro 1: Comparación de definición de *vivienda social* en diferentes países UNECE.**

| País | Traducción de expresión vivienda social | Definición |
|---|---|---|
| Austria | Vivienda de lucro limitado o la vivienda de las personas | No existe una definición oficial, hay diferentes formas de provisión de vivienda. |
| Canadá | Vivienda social | Vivienda asequible – menos de 30% de la renta bruta |
| Republica Checa | - | No existe una definición de vivienda social. Definición de grupo de personas que no son capaces de acomodarse en el mercado libre, a la vez es el grupo objetivo para la construcción de viviendas de protección oficial de alquiler. |
| Dinamarca | Vivienda común o sin fines de lucro | Designación colectiva para tres diferentes tipos de viviendas: viviendas sociales para familias, para mayores y para jóvenes. Residencias de mayores son la vivienda social con cuidado y asistencia personal. |
| Alemania | Vivienda de fomento / promoción | No hay definición exacta, más bien como vivienda asequible subvencionada temporalmente. |
| Finlandia | Vivienda subvencionada por Estado | Vivienda subvencionada por Estado o vivienda social de renta regulada. |

| | | |
|---|---|---|
| Francia | Vivienda de alquiler moderado | No existe una definición aceptada inanimadamente de vivienda social (Amzallang y Taffin, 2010). Vivienda social se refiere a la vivienda en alquiler reducido. |
| Israel | Vivienda pública | - |
| Italia | - | Vivienda asequible con gastos finales para solicitantes por debajo o igual al 30% de la renta neta, netos de los gastos de uso de vivienda (definición propuesta por el Banco de Italia). |
| Hungría | Vivienda social para alquiler | Sin definición general de vivienda social. Se refiere a la vivienda de alquiler de Estado (municipios) y con alocución basada a los criterios sociales. |
| Países Bajos | Vivienda social | Sin definición. Se indica en la Constitución que la promoción de vivienda adecuada es el objetivo del Estado. Provisión y gestión de vivienda social incluido en el marco legal de Ley de Vivienda. |
| Polonia | Vivienda social | Viviendas de alquiler, viviendas sociales propiedad de los municipios o viviendas con rentas reguladas proporcionadas por asociaciones de vivienda sin fines de lucro y viviendas proporcionadas por las empresas públicas o por el Estado para sus empleados. |
| Rusia | Parque de viviendas para uso social | No existe una definición oficial. El concepto de vivienda de uso social descrito en el Código de Vivienda. |
| Serbia | Vivienda social | Vivienda de un nivel adecuado proporcionada por Estado, en acuerdo con programas de implementación de la estrategia de vivienda social y la estrategia para los hogares que no pueden permitirse una vivienda en mercado libre por razones sociales, económicas o de otro tipo. |
| Eslovaquia | Vivienda social | Vivienda adquirida con fondos públicos – vivienda adecuada y humanamente digna para personas / familias no capaces de garantizar una vivienda con su propio esfuerzo. La vivienda social es también una vivienda permanente en edificios residenciales o vivienda financiada con fondos públicos prestados según las regulaciones específicas. |
| España | Vivienda de protección oficial* | Casi toda la vivienda de protección oficial prevista para la venta, sólo una pequeña proporción destinada para alquiler. |
| Suecia | Vivienda de utilidad pública | Vivienda de alquiler, propiedad de las empresas municipales organizadas como sociedades anónimas. En la mayoría de los casos, las autoridades locales poseen todas las acciones o los derechos. |
| Tayikistán | - | Parque de viviendas con fines sociales – vivienda del Estado asignada a los ciudadanos sobre la base de un acuerdo de alquiler social. |
| Ucrania | Parque de viviendas con fines sociales | Vivienda de todos tipos de propiedad (excepto dormitorios sociales) ofrecida a los ciudadanos en la necesidad sobre la base de un contrato de arrendamiento por un período de tiempo definido. |

| | | |
|---|---|---|
| Reino Unido | Vivienda social | Vivienda social en alquiler siendo propiedad de las autoridades locales u otros proveedores privados registrados, destinada para los hogares con rentas determinadas a través del régimen nacional de alquiler. También puede ser propiedad de otras personas, siempre bajo los contratos de alquiler equivalentes al régimen anterior y según acordado con la autoridad local o con la Agencia de Viviendas y Comunidades (Homes and Communities Agency). |
| Estados Unidos | Vivienda social | Vivienda pública establecida para proporcionar viviendas de alquiler decente y seguro para las familias con renta baja, mayores o personas con discapacidad. Viviendas públicas de todos los tamaños y tipos, desde casas unifamiliares hasta apartamentos de gran calidad para las familias de edad avanzada. |

Fuente: UNECE, 2015, p. 7 and p. 9-10. Los conceptos se han traducido literalmente. Ver http://www.housingeurope.eu/resource-121/social-housing-in-europe.

Como se observa, la definición que se aporta para España se corresponde con la VPO. En España, esta figura cubre las necesidades de vivienda de carácter general pero no las necesidades extremas. Su clasificación en este cuadro es una muestra de la falta de información (o identificación precisa del concepto) sobre el uso de viviendas públicas en nuestro país.

Sin embargo, esta imprecisión es también aplicable a otros países: el concepto de *vivienda social* no existe como expresión en Austria, Países Bajos y Polonia, y tampoco hay una definición única en algunos países, el objetivo sí existe de forma común, concebido como 'la unidad de vivienda que proporciona el Estado (u otras autoridades u organismos nacionales, locales) destinada para los hogares, familias o personas que no puedan acceder al mercado libre con su renta disponible'. La provisión de vivienda se realiza a través de diferentes formas, o bien a través de subvenciones o bien directamente en alquiler, o en compra proporcionando los préstamos hipotecarios preferenciales. No siempre es el Estado quien hace la provisión, también la hacen organismos públicos, como los municipios, empresas privadas o consorcios.

En algunos casos, como los del Reino Unido y de los Estados Unidos, estas viviendas se proporcionan a través de programas especiales de vivienda (accesible) asequible, además de otras ayudas que se contemplan en los programas de vivienda social.

## 2. Términos y definiciones de la vivienda social dentro de diferentes organizaciones internacionales

No solamente los países emplean y ajustan las definiciones de vivienda social. También las organizaciones internacionales que reúnen distintos países han sido muy activas a la hora de armonizar la definición e identificar los conceptos que la integran, dado que tienen que tratar con los distintos conceptos y expresiones de vivienda social de sus miembros. En este apartado, se presentan las definiciones de vivienda social en uso por diferencies organizaciones que coordinan o apoyan las políticas de vivienda, las políticas sociales, o realizan investigación sobre este tema a nivel internacional.

### Unión Europea

La política de vivienda realizada por los Miembros de la Unión Europea no se encuentra centralizada y pertenece a la legislación individual de cada miembro, razón por la que no existe una definición única común, ni un modelo de vivienda social a nivel europeo. Sin embargo, por *vivienda social* a menudo se considera un servicio de interés económico general, y se entiende como *las acciones de los servicios sociales que incluyen la provisión de vivienda social para los ciudadanos o grupos desfavorecidos socialmente que, debido a su falta de solvencia, no son capaces de obtener una vivienda en el mercado libre, y los que también son beneficiarios de la exención de notificación establecida en la Decisión (*Decisión 2012/21/EU del 20.12.2011*), también en el caso de que el importe de compensación supere el límite establecido en compensación general de la misma Decisión* (UNECE, 2015).

El papel de la Comisión Europea dentro de la política de vivienda es asegurar que se respeten las normas de competencia y de mercado interior, y sobre todo que la ayuda Estatal concedida con las subvenciones o compensaciones sociales este aplicada y destinada para fines sociales y no para financiar las acciones comerciales.

**CECODHAS / Vivienda en Europa**

*Vivienda social es la vivienda donde el acceso está controlado por la existencia de normas de asignación favoreciendo a los hogares / familias que tienen dificultades para encontrar una vivienda en el mercado libre (*UNECE, 2015).

Esta definición ha sido criticada por ser muy general, dejando aparte los aspectos del régimen de tenencia y refiriéndose a los grupos de destino sólo en términos generales.

**OECD**

Esta institución define la vivienda social con el objeto de realizar trabajos de investigación, como *vivienda destinada para alquiler por el precio debajo del precio de mercado libre y / o destinada para asignar por los mecanismos ajenos al mercado a través de algún procedimiento administrativo* (Andrews, Caldera Sánchez y Johansson, 2011).

**UNECE**

*La vivienda social no tiene una definición en común que sea una esencia o una palabra clave, y que sea usada por todos los Estados y las partes interesadas para intercambiar información o conocimientos sobre aquella parte de su propio sistema de política de vivienda cuyo objetivo es satisfacer la necesidad de vivienda. Las acciones de vivienda social son también consideradas como el apoyo por el Estado distribuido a través de un proceso administrativo, distinto al contexto local (*UNECE, 2015).

Por otro lado, las definiciones de *vivienda social* utilizadas por las organizaciones internacionales se concentran en los destinarios de dicha vivienda – familias / hogares con renta baja de manera que con sus ingresos no pueden acceder al mercado libre de vivienda, y en los proveedores, como el Estado u otro organismo nacional. Una característica es que existe un régimen – cierto procedimiento administrativo – al cual están expuestos los hogares / familias beneficiarios de la vivienda social.

## 3. Tipos de vivienda social y su asignación

Dependiendo de su forma de provisión, organización o de gestión, se puede diferenciar distintos tipos de vivienda social, que se diferencian según sea el régimen de tenencia, de gestión, según la tipología de subvención y financiación, y según los beneficiarios. A continuación, se detallan y caracterizan cada una de ellas según la UNECE (UNECE, 2015).

### 1) Según el régimen de tenencia

En la mayoría de los casos, se proporciona la vivienda social bajo la fórmula del alquiler, pero también se puede proporcionar para su compra (en sus distintos alcances, tanto propiedad única como propiedad compartida), o para su gestión por el sector privado de alquiler. En algunos países domina el régimen de propiedad, mientras que en otros se combinan distintas fórmulas de tenencia.

- Alquiler de vivienda social:

El alquiler es la forma más común de prestación de vivienda social en la región de UNECE, excepto España, Chipre y Grecia donde la vivienda social se proporciona con una cuota de alquiler más baja que en el mercado libre de alquiler privado.

- Propiedad de vivienda de bajo coste:

Es una forma tradicional para satisfacer las necesidades de vivienda en algunos países mediterráneos (España, Chipre, Grecia) siendo vivienda de protección oficial para su venta posterior.

- Cooperativas:

El rol de las cooperativas de viviendas es muy relevante en algunos países europeos. Se trata de una forma de propiedad de vivienda común, por la cual es la cooperativa quien se encarga de la gestión (principalmente tras la construcción) de la propiedad. Su intervención incrementa el poder adquisitivo residencial a la vez que disminuye los gastos por cada miembro de las cooperativas en todos los servicios y productos relacionadas con la propiedad, mantenimiento y gestión, distribuyendo los gastos de manera uniforme.

- Propiedad compartida:

Es una opción adicional para ofrecer una vivienda asequible, por la cual el proveedor de la vivienda y el destinatario comparten la propiedad de forma que el segundo cubre una pequeña parte (cierto porcentaje entre 25% y 75%) de su casa, pagando una cantidad que es equivalente a un alquiler en forma de capital, de manera que la cifra restante queda como la parte de la propiedad del proveedor de vivienda. Es un sistema practicado en el Reino Unido.

- Derecho de ocupación de vivienda:

Es la figura alternativa al alquiler practicado en Suecia, Finlandia o Polonia. Se fija una cifra a pagar por el concepto de derecho de ocupación (equivaldría al alquiler) que se calcula como un determinado porcentaje del valor de la vivienda, y, al final, una cuota por valor restante de la vivienda. Este tipo de vivienda no se puede comprar directamente al propietario, y el único derecho que puede transmitirse es la compra, reembolso o herencia del **derecho de ocupación**.

- Sector privado de alquiler:

La solución más avanzada practicada en Irlanda, Reino Unido, Alemania es la utilización del mercado privado de alquiler para transmitir y gestionar las ayudas al acceso a una vivienda. Los propietarios de las viviendas (privadas) reciben una licencia para alquilar su propiedad con fines sociales, además de que el Estado proporciona subsidios y ayudas directas a la demanda de los residentes que cumplen los requisitos de ayuda, generalmente por un periodo definido.

**2) Según la propiedad y la fórmula de gestión**

En los países desarrollados, existen diferentes tipos de vivienda social dependiendo de la fórmula de gestión. Se pueden encontrar parques de vivienda pública con métodos muy dispares. Los más comunes son:

- Gestión tanto de la política de vivienda, como del parque residencial público, por parte de autoridades naciones y locales, empresas públicas sin fines de lucro, asociaciones

limitadas de lucro, empresas, cooperativas, organizaciones benéficas, privadas, promotores e inversores con fines de lucro.

- En los países del Sudeste de Europa (SEE) y de Europa del Este y Asia Central (EECA), la gestión mayoritaria se encuentra en el ámbito principalmente de los municipios.

- En los Estados Unidos, la gestión directa depende de las autoridades de política de vivienda (siendo parte de autoridad local) y también de promotores privados con fines de lucro.

- En Canadá, la gestión está en manos de las organizaciones de la comunidad, sin fines de lucro y grupos cooperativos, también del sector privados.

- En Europa, fundamentalmente en el Reino Unido, Francia y Países Bajos, la gestión la llevan a cabo las *Housing Societies*, sociedades sin ánimo de lucro especializadas en asignación, gestión y construcción de vivienda social.

Una característica común es la gestión en alquiler. Las cuotas de alquiler están raramente basadas en los gastos reales ya que esta forma de la vivienda no siempre está al alcance de aquellos grupos u hogares que lo necesitan, siendo precios públicos fijados más en la capacidad de pago del hogar que en el coste real de la vivienda.

**3) Según los subsidios y el tipo de financiación**

- Subsidios a la demanda:

La asignación de la vivienda se gestiona a través de una forma de subsidio para los beneficiarios (inquilinos) básicamente como el importe de una ayuda a pagar la cuota alquiler o incluso para cubrir facturas de servicios públicos (como en Hungría). Una vez concedida, esta ayuda es garantizada por los gobiernos centrales, federales o locales (con fondos procedentes de recursos públicos) y su cálculo se basa en el nivel de la renta de los solicitantes / residentes de viviendas sociales.

- Subsidios a la oferta:

Destinados para reducir el precio de la construcción de viviendas sociales y con el fin de garantizar un menor precio de compra, son habitualmente fijados en aquellos sistemas cuyo plan de vivienda contempla la transmisión en propiedad de las unidades de vivienda pública. Este subsidio puede ser financiado por los recursos públicos (autoridades nacionales y locales) o través de la financiación privada (inversores privados) en la forma de las subvenciones, préstamos públicos, los préstamos privados, bonificaciones de tipos de interés, los circuitos protegidos de ahorro, fondos de capital, inversiones privadas aseguradas por el gobierno (España).

**4) Según los beneficiarios**

En algunos países, la vivienda social es un servicio universal potencialmente dirigido a todos los ciudadanos, donde el sector público (autoridades públicas) juega un papel de regulador y coordinador. En otros países, por el contrario, la vivienda social es un servicio específico con el sector público operando separadamente (y a la vez) del mercado privado de alquiler, y donde los beneficiarios pueden ser grupos u hogares incapaces de mantener la vivienda según ciertos criterios (ingresos o condiciones particulares como vulnerabilidad, generalmente).

También, se puede identificar tres modelos de vivienda social según su provisión y los beneficiarios como presenta UNECE (UNECE, 2015):

**1) Modelo universal**

Es el caso en que la vivienda se considera una responsabilidad pública de forma que existe un derecho reconocido de acceso a una vivienda digna para todos los ciudadanos. Este reconocimiento hace que el gobierno desarrolle una política cuyo objetivo sea proporcionar las viviendas a la población, bien a través de empresas municipales de vivienda (Suecia, Dinamarca) o a través de organizaciones sin ánimo de lucro (Países Bajos, Dinamarca).

Destinado para todos los solicitantes en algunos países, lo que implica que hay períodos en que no existe suficiente oferta. Tradicionalmente, la asignación ha sido

coordinada a través de la lista de espera después del registro. Esta provisión se realiza, tradicionalmente, mediante el acceso al alquiler, con lo que las viviendas públicas quedan en la propiedad del sector público. Las cuotas de alquiler cubren los costes basados en las prestaciones y garantías de alquiler. En los países con el modelo de asignación universal hay una mayor proporción del stock de vivienda social en su parque de vivienda.

**2) Modelo de asignación generalista**

Este es un modelo destinado a los hogares vulnerables, a grupos especiales, o a aquellos en los que la población se encuentra bajo cierto nivel de la renta y tienen dificultades de acceso al mercado libre de la vivienda. La vivienda en este caso está concedida por los gestores del patrimonio público después de un análisis basado en un conjunto específico de normas y procedimientos, también siguiendo criterios de prioridad y límite de ingresos.

Es un modelo de asignación en alquiler. Las cuotas de alquiler tienen un límite fijo y los subsidios basados en el nivel de la renta cubren parte de esta cuota.

**3) Modelo de asignación residual**

Es un modelo destinado a la parte más vulnerable de la población, normalmente en situaciones límite de pobreza, y que deben cumplir unos criterios de selección fijados. En este caso, la vivienda se asigna solo a los beneficiarios restringidos, que son, por lo general, hogares muy vulnerables que dependen en gran medida de subsidios del Estado, como discapacitados, ancianos, familias monoparentales o personas en paro. La asignación es en alquiler, y las cuotas se basan en el nivel de los ingresos del hogar, generándose adicionalmente transferencias a través de subsidios de vivienda u otras formas de beneficios sociales disponibles. En los Estados Unidos las cuotas de alquiler se calculan como el 30% de la renta del hogar y sin los gastos de desarrollo.

En el modelo generalista, la vivienda se asigna a los hogares con ingresos inferiores a un techo indicado, mientras que el modelo residual se dirige a los grupos más vulnerables. Desde una perspectiva teórica, el modelo generalista representa la evolución natural de la vivienda social tradicional en los países occidentales de la Unión Europea,

que en general, ha sido dirigida a los hogares con rentas bajas y medias. En dicho modelo, el grupo de potenciales beneficiarios es más restringido a los hogares extremadamente vulnerables que dependen de los beneficios sociales y otra forma de ayuda estatal. Esta regularidad puede también surgir de la distribución de grandes responsabilidades de autoridades nacionales o locales y con sector de alquiler privado más pequeño.

La excepción de la gestión del **modelo generalista** aparece en los países del Este, donde ambos sectores de vivienda social de alquiler y privado están reducidos a causa de la privatización de las antiguas viviendas públicas.

Aunque los modelos de prestaciones tienen diferente origen y destino, a continuación, se resume en el cuadro 2 los países y en qué medida cada uno de ellos introduce la tipología de política de vivienda realizada.

La gestión del parque de vivienda social se está desplazando cada vez más hacia el modelo de asignación residual. Dicho proceso comenzó con anterioridad a la Crisis Financiera Global en la mayor parte de los países avanzados y se pone de manifiesto con diversas situaciones que combinan las medidas de los dos modelos. Algunos ejemplos:

En Austria, Francia y Alemania existe un límite de la renta ajustado para proteger diferentes de ingresos de los beneficiarios, mientras que en otros países como Italia estos techos están establecidos en niveles muy bajos. Otros criterios utilizados para asignar la vivienda social utilizadas por las autoridades son: falta de vivienda o vivienda en muy mala condición, sobreocupación, cohabitación forzada. Entre los grupos u hogares más vulnerables se puede identificar: personas mayores, jóvenes, personas con discapacidad, familias numerosas, minorías étnicas o refugiados.

**Cuadro 2: Modelos de vivienda social según beneficiarios con su porcentaje del parque de viviendas en diferentes países**.

| | | **Modelos con destino indicado** | |
|---|---|---|---|
| Enfoque de vivienda social | Universal | Generalista | Residual |
| Descripción | Vivienda considerada como un *derecho social universal*. Sector de la vivienda social funciona para beneficiar extensos grupos sociales. | El Estado establece límites de la renta para definir el grupo social hacia el cual se dirigen la política de vivienda y social. Este enfoque representa un modelo intermedio entre el modelo universal y el residual. Es muy común en los países donde la propiedad de vivienda es predominante. | Muy común en países donde recursos públicos se operan a través del mecanismo del mercado.<br>La política residual actúa principalmente a favor de los hogares más pobres.<br>El mercado de alquiler no es básicamente social, pero está suficientemente desarrollado. |
| **% de la vivienda social en total parque de vivienda** | | | |
| >10% | Países Bajos<br>Dinamarca<br>Suecia | Austria<br>Francia<br>Finlandia<br>Polonia | Reino Unido<br>Francia |
| 5% - 10% | | Bélgica<br>Alemania<br>Italia | Irlanda<br>Bélgica<br>Estonia<br>Alemania<br>Malta |
| <5% | | Eslovenia<br>Luxemburgo | Hungría<br>Chipre<br>Portugal<br>Bulgaria<br>Lituania<br>Letonia<br>España |

Fuente: Ingaramo and Sabatino, 2011, basado en Esping-Andersen, 1990, Ghehiere, 2007, the Cecodhas, 2007, Baldini and Federici, 2008, p.379

En Dinamarca, Suecia y Reino Unido existen las listas de espera donde todos los ciudadanos tienen derecho a inscribirse y solicitar una vivienda social con el fin de evitar la segregación social y para asegurar que la vivienda pública es universal y accesible a todos los grupos sociales. Sin embargo, en la práctica, las aplicaciones se basan en gran medida en las necesidades, y aunque no existen en este caso un límite de la renta, existe fuerte correlación con las condiciones de ingresos (Parlamento Europeo, 2013).

En los países occidentales de la UNECE, el incremento de la tasa de propiedad es resultado, entre otras razones, de la mayor accesibilidad relativa a la financiación, por un

mercado hipotecario flexible, pero también por la tendencia generalizada de la privatización de la vivienda pública. Este proceso ha alcanzado las tasas elevadas, con políticas centralizadas de desamortización en el Reino Unido (el 'right to buy'), en los Países Bajos y, de forma generalizada, en los países del este de Europa, como Polonia.

En los países con un sector de vivienda social desarrollado, hay una tendencia a disminuir el stock de esta tipología de viviendas a través ralentización de la construcción, o la venta de derechos a la vivienda a los arrendatarios, o la demolición. Sucesivamente, en los países con sector de vivienda social emergente, las nuevas iniciativas de vivienda social cuentan con el apoyado del Estado, pero están en la fase incipiente de aplicación, con limitaciones presupuestarias y de escala limitada.

Por otro lado, la vivienda social está asociada con factores externos negativos, a menudo contradictorios, como la escasez, la fuerte demanda y el aumento de la población más vulnerable, que eleva el valor del stock disponible, pero favorece la aglomeración de la población más pobre en áreas. Esto implica que existe un cierto riesgo de segregación social y creación de ghettos que, en consecuencia, puede llevar a una aceleración en la concentración de la pobreza, desempleo y exclusión social.

## 4. Parque de vivienda social

Con las distintas tipologías de medición, establecer una comparación sobre los recursos de viviendas que tienen los países, es difícil sin incurrir en sesgos de análisis. No obstante, las instituciones nacionales suelen realizar esta comparación promediando el peso del número registrado de viviendas sociales como el porcentaje del parque residencial. También se mide el número de ellas ofrecidas y ocupadas en alquiler (social). Los datos publicados por CECODHAS (2012) aparecen en el cuadro 3, utilizando los indicadores analizados en origen.

**Cuadro 3: Porcentaje de la vivienda social en el parque de la vivienda total en los países miembros de la UE.**

| País | % de la vivienda social en el parque de vivienda | % de vivienda social en alquiler en el parque de vivienda en alquiler | Número de viviendas sociales para alquiler per 1000 ciudadanos | % de la vivienda social en construcción nueva |
|---|---|---|---|---|
| | (% s/ stock de viviendas) | (% s/ stock en alquiler) | (viviendas * 1000 hab) | (% Viv social s/ vivienda nueva) |
| Países Bajos | 32 | 75 | 138 | 19 |
| Austria | 23 | 56 | 100 | 27,5 |
| Dinamarca | 19 | 51 | 95 | 22 |
| Reino Unido | 18 | 54 | 80 | - |
| Suecia | 18 | 48 | 84 | 13 |
| Francia | 17 | 44 | 86,5 | 12 |
| Republica Checa | 17 | - | - | - |
| Finlandia | 16 | 53 | 85 | 13 |
| Polonia | 10 | 64 | 34,9 | 5 |
| Irlanda | 8,7 | 41 | - | 7 |
| Bélgica | 7 | 24 | 32 | 6 |
| Malta | 6 | - | - | - |
| Slovenia | 6 | - | - | - |
| Italia | 5,3 | 28 | 29 | - |
| Alemania | 4,6 | 7,8 | 22,6 | 15 |
| Hungría | 3,7 | 53 | 15,9 | - |
| Portugal | 3,3 | 16 | - | - |
| Bulgaria | 3,1 | - | - | - |
| Lithuania | 3 | 43 | 11,7 | - |
| Eslovaquia | 2,6 | 87 | 8,5 | 12 |
| Rumania | 2,3 | - | 8,9 | 4 |
| España | 2 | 15 | 10,9 | 16 |
| Luxemburgo | 2 | 7 | 7,8 | - |
| Estonia | 1 | 25 | 5 | - |
| Latvia/Letonia | 0,4 | 2,5 | - | 1 |
| Chipre | 0 | - | - | - |
| Grecia | 0 | 0 | 0 | 1 |

Fuente: CECODHAS 2012, p. 24

Los datos muestran que los Países Bajos, Austria y Dinamarca tienen la tasa más alta (respectivamente 32%, 23% y 19%) en comparación con la media de la UE (8,3%), mientras que en los países del Este y los mediterráneos tienen existencias de viviendas sociales por debajo del 5% del total, con Grecia y Letonia sin unidades existentes (CECODHAS, 2012).

No obstante, en algunos países (España o Grecia) la vivienda social[11] está enfocada hacia su venta, no el alquiler, por lo que medir el rango de la vivienda social

[11] Claramente, en España se hace referencia a la VPO o VPP, pero no a la vivienda social.

entre la propiedad resulta muy difícil, más contando el porcentaje de la vivienda social en total parque de la vivienda. Por esa razón, el tamaño relativo del sector refleja los datos de vivienda social en alquiler (CECODHAS, 2012).

## 5. Gestión de la vivienda social

En las economías desarrolladas existe una tendencia de descentralización y delegación de las responsabilidades relacionadas con la vivienda social hacia los niveles de gobierno municipal o local. Esta es una tendencia en la mayoría de los países UNECE, en la que se ha tendido a trasladar la responsabilidad en gestión y provisión de la vivienda social desde las instituciones centrales hacia las autoridades locales, y las autoridades locales están involucrándose de manera creciente en financiación, gestión y distribución de stock de la vivienda social de manera creciente.

Sin embargo, en los países con sistemas de economía en transición (nuevos miembros de la UE, SEE and EECA) muchas autoridades locales encuentran problemas para entregar las viviendas sociales a los demandantes como resultado de la insuficiencia de ingresos propios para llevar adelante los planes. Por otro lado, según la regulación, tampoco pueden depender del gobierno central, por lo que aumenta la tendencia a colaborar con diferentes actores claves de los sectores público, privado y sin fines de lucro, creando cooperativas o asociaciones de vivienda.

En aquellos países con sector de vivienda social desarrollado, además, en el proceso de gestión de la vivienda social hay diferentes actores involucrados, incluyendo también la colaboración público-privada.

En el cuadro 4 se describen y clasifican las fórmulas de organización y gestión que son resultantes del proceso de descentralización de la política de vivienda experimentada en distintos países, y que se basa en tres direcciones principales de actuación que se han dado en economías con sector de vivienda social desarrollado.

**Cuadro 4: Fórmulas de descentralización de la política de vivienda social**

| Tareas | Actores | Descripción |
|---|---|---|
| Co-diseño y / o implementación de la política de vivienda social | Autoridades locales | Los gobiernos centrales en la mayoría de los países desempeñan un papel importante en formular las direcciones fundamentales de política. En algunos países esta tarea se delega a los gobiernos federales (Alemania, Canadá). Sin embargo, las políticas locales, su ejecución y gestión dependen de las autoridades locales. |
| Financiación de vivienda social | Autoridades locales<br>Proveedores de vivienda<br>Banca privada<br>Inversores institucionales<br>Banca internacional<br>Organizaciones benéficas<br>Organizaciones de servicios de obligaciones agregadas<br>Organizaciones créditos fiscales y comerciales | En mayoría de los casos, los gobiernos centrales financian la demanda de subsidios. Sin embargo, han dejado de financiar la construcción de vivienda social y la financiación ahora se proporciona a través de diferentes actores. |
| Provisión de la vivienda social | Autoridades locales<br>Promotoras privadas<br>Organizaciones con beneficio limitado<br>Proveedores sin fines de lucro | En mayoría de los países UNECE, los gobiernos centrales eran proveedores de vivienda sociales en el pasado. Ya han dejado esta responsabilidad permitiendo a actuar a los mecanismos de los mercados. Por lo tanto, provisión de vivienda social se constituye de diferentes actores / proveedores y su colaboración. |

Fuente: UNECE, 2015, p. 105-106

Bajo el acuerdo común, los gobiernos municipales y las autoridades locales son las responsables de desempeñar el papel crucial en la formación y coordinación de la política de vivienda social, a la vez que también lo son de su supervisión y aplicación. Fundamentalmente, en la mayor parte de los Estados, las autoridades municipales se encargan de aplicar las líneas generales definidas a nivel nacional y adaptarlas a las circunstancias locales.

Teniendo en cuenta las funciones y responsabilidades de los gobiernos municipales y locales, se puede diferenciar tres tipos en la mayor parte de los países desarrollados:

- Las autoridades locales que no tienen la capacidad, habilidades o poder de financiación para crear y gestionar las políticas de vivienda social.

- Las autoridades locales que rechazan la gestión de las políticas de la vivienda social.
- Las autoridades locales que proporcionan la vivienda social según establecido con los gobiernos nacionales y / o lideran en la entrega de vivienda social (en muchos casos se establecen objetivos más altos que establecidos por sus gobiernos y liderando las campañas internacionales).

Estos tres tipos se dan en los distintos países, aunque no hay demasiada información en las estadísticas que permita profundizar en su papel legal, con el objeto de su análisis.

## 6. Financiación

Vivienda social es una parte importante de la política nacional de vivienda donde los gobiernos se ocupan principalmente en su creación, formulación, financiación y otras formas de apoyo. La financiación, por tanto, viene determinada de forma centralizada con 'el objetivo directo de proporcionar viviendas asequibles' (FMI, 2011:125) a través de diferentes mecanismos: figuras financieras destinadas a los compradores con renta baja, incentivos fiscales, apoyo a las instituciones financieras estatales para que concedan préstamos hipotecarios, o a otras agencias financieras o de vivienda estatal.

La participación del gobierno en la financiación es dispar entre los países. Está muy pronunciada en los Estados Unidos, Países Bajos, Rusia, Canadá, España y es menos significativa en el Reino Unido, Eslovenia, Hungría. En los países SEE (del Sureste de Europa) and EECA (Este de Europa y Asia Central), las altas tasas de propiedad de vivienda se han venido originando a partir de la privatización masiva del stock existente en la época de economía dirigida, lo que requirió un flujo de financiación relevante.

Según el estudio de la UNECE (2015:58 y ss.), tradicionalmente ha habido acuerdo para proveer financiación para vivienda social en el pasado, pero tras la crisis financiera, hay dudas sobre la capacidad financiera de los Estados con este fin. En los países con un sector de vivienda maduro (Francia, Reino Unido o Canadá), se está revisando los esquemas de financiación; en países de Europa del Este y de la eurozona,

la financiación ha sido cortada drásticamente (tanto desde origen público como privado) con consecuencias graves en los países con mercados residenciales en desarrollo.

Los sistemas convencionales de financiación difieren en dimensión, diversificación (en cuanto al tipo de prestatario), origen de los fondos y grado de participación del gobierno. El informe del FMI (2011:15) refleja una mayor participación del Estado en los sistemas donde el acceso en propiedad es mayor, a través del mercado hipotecario, tanto orientado a la promoción de la propiedad como a la financiación de vivienda accesible. En países donde la relevancia histórica del parque público es más pronunciada, la presencia pública en la financiación es menor. La mayor participación de los gobiernos se da en los Estados Unidos, Países Bajos, Rusia, Canadá y España, y menos en el Reino Unido, Eslovenia y Hungría (UNECE, 2015:59).

Hay acuerdo en que es necesario adaptar las fórmulas de financiación de la vivienda social a las nuevas condiciones del mercado financiero. El esquema financiero debe considerar que la vivienda social es un bien de ciclo de vida largo, que puede llegar a durar (dependiendo de su calidad) más de cien años. Por ello, es necesario adaptar la financiación a sus cuatro fases en el ciclo de vida, para cada una de las cuales, las necesidades financieras son distintas.

- La primera es la financiación de vivienda nueva o nueva construcción, para la cual se deben prever ayudas públicas, subsidios, créditos públicos para los constructores u otra figura ya utilizada en algunos países de forma intensa.
- La segunda sería el mantenimiento de la vivienda, fase para la cual se requieren subsidios sociales o para la vivienda.
- La tercera fase está determinada por el momento en que haya que rehabilitar la vivienda, para la cual es recomendable diseñar programas especiales de regeneración con fondos públicos o finalistas, como por ejemplo, financiación para la renovación energética.
- La última implica el proceso de demolición cuando la vivienda ha llegado al final de su vida, para el cual sería necesario el diseño de programas de regeneración con financiación estatal. (UNECE, 2015:64)

Las razones para que el Estado intervenga forman parte de tres ámbitos relevantes: el macroeconómico (el incentivo de la edificación tiene la capacidad de reactivar la economía de la región), el de calidad de la ciudad (el mantenimiento asegura los niveles de calidad urbana y mantiene los precios), el de adaptación a la nueva normativa (la rehabilitación energética es un objetivo alcanzable difícilmente si no se interviene en el sector de edificación, por lo que es necesario incentivar la iniciativa privada a través del envío de señales públicas con planes de renovación energética y adaptación a los nuevos estándares); y, por último, la necesidad de renovación urbana (con incentivos públicos al rediseño urbano y renovación de construcciones).

## 7. Conclusiones

En el presente documento se ha tratado de dar una visión de los distintos enfoques de vivienda pública en los países desarrollados. En un rápido resumen, tanto desde la definición, la idiosincrasia de la sociedad, la evolución histórica, como en la gestión, la idea que queda es que la *vivienda social* es un concepto que se mezcla en los países sin tener, a veces, correspondencia. Así, la comparación en las cifras de vivienda social o pública entre los países, es inconsistente y puede dar ideas falsas sobre cómo un Estado cubre las necesidades residenciales de sus ciudadanos.

Según lo presentado en el informe, no existe una definición única y común del término vivienda social. Más bien dependiendo del país que corresponda, la definición hace referencia a una situación jurídica, régimen de tenencia, método de financiación. Dicha diversidad implica grandes diferencias en los niveles de las viviendas y en su parque.

No obstante, teniendo en cuenta los distintos enfoques, se pueden identificar tres elementos comunes: el interés general (ningún país ha dejado de tomar responsabilidad en el sector de la vivienda social), el objetivo de aumentar la oferta de vivienda asequible, y los requisitos específicos definidos para los hogares / personas siendo beneficiarios de la vivienda social en términos de su estatus socioeconómico.

Los modelos de la vivienda social y su política realizada se pueden agrupar según cuatro características o dimensiones, y así diferenciar los modelos de viviendas sociales y políticas: según la tenencia, según proveedor de la vivienda social, según los beneficiarios y según los mecanismos de financiación. Además, el modelo de vivienda social según los beneficiarios se puede clasificar, a la vez, como (1) un modelo universal o modelo con objetivo introducido siendo, (2) un modelo generalista o (3) un modelo residual. La tendencia más reciente consiste en que la gestión del parque de vivienda social se está desplazando cada vez más hacia el modelo de residual, concentrando las medidas de política en los grupos más vulnerables.

Hay países donde la tradicional política ha consistido en proveer vivienda, gestionarla de forma centralizada (Estado o sociedades sin ánimo de lucro) y mantener un stock individualizado de vivienda social en alquiler. En otros casos, la intervención ha tenido como destino, la provisión de vivienda con ayuda pública que traspasar en

propiedad. Hay otro grupo de países en los que, históricamente, la prestación centralizada de viviendas ha tendido a cambiar súbitamente con la introducción de la economía de mercado, con la venta masiva de las unidades en propiedad. En general, la transmisión en propiedad de vivienda pública que haya sido utilizada por largos años, es una constante de las últimas décadas en la mayor parte de las economías desarrolladas (Reino Unido o Países Bajos), o en transición (Polonia o Hungría, entre otros), tendiendo hacia la convergencia a un modelo común en que la mayor parte de las viviendas tradicionales públicas, son, ahora, propiedad de sus inquilinos.

Muchos países de la Unión Europa, sobre todo países occidentales, siguen considerando la vivienda social de alquiler como un instrumento clave en contexto de la vivienda social y su política realizada, igual que el sistema de subsidios (UN, 2006). No obstante, evaluar la necesidad de la vivienda social de alquiler depende en gran medida de cómo resto de los mercados de viviendas puedan satisfacer las necesidades de vivienda de la parte de los ciudadanos con menos recursos. La experiencia en el ciclo pasado ha mostrado, en distintos países, que dichas necesidades de vivienda social han sido cubiertas (aparte de la vivienda social de alquiler) por otros gestores de mercado: propietarios privados, cooperativas de vivienda y viviendas de alquiler privado.

La crisis financiera Global ha hecho aparecer de nuevo la necesidad de vivienda en los segmentos de pobreza severa y extrema, hacia la cual las nuevas regulaciones parece que se enfocan, para organizar, en el entorno municipal, políticas sociales-residenciales que cubran las necesidades.

Este es un proceso en transición sorprendentemente común en los países desarrollados, reflejo de similares necesidades residenciales, que no ha culminado y del que se es actualmente testigo.

## Referencias

Amazllag M., Taffin C., (2010), Social Rental Housing in Fance. Paris. L'Union Sociale pour Habitat : http://www.iut.nu/members/Europe/West/2010/France_SocialRenting_WorldBank2010.pdf

Andrews D., Caldera Sánchez A., Johansson A., (2011), Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries. OECD Economics Department Working Papers, No. 836. Paris: OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/5kgk8t2k9vf3-en

Badini, M., Federici M., (2008), Il social housing in Europa. CAPPaper No.49, Centro di Analisis delle Politiche Pubbliche (CAPP). www.capp.unimo.it/pubbl/cappapers/Capp_p49.pdf

Cecodhas (2007), Housing Europe 2007. Review of Social, Cooprative and Public Housing in the 27 EU Member States. www.cecodhs.org/images/stories/research/he2007_en.pdf

Cecodhas (2012), Housing Europe Review. The nuts and bolts of European social housing system, Available at http://www.housingeurope.eu/resource-105/the-housing-europe-review-2012 [accessed 20.02.2016].

Esping-Anderson, G. (1990), The Three Worlds of Welfare Capitalism. Polity Press Cambridge

European Parliament, Directorate General for Internal Policies. Policy Department A: Economic and Scientific Policy. Social Housing in the EU. January 2013. IP/A/EMPL/NT/2012-07 http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/492469/IPOL-EMPL_NT(2013)492469_EN.pdf

Ghekiere, L. (2007), Le development du logement social dans l'Union Européene. Quand l'intérêt general rencontre l'intérêt communautarie. CECODHAS – USHDexia Editions, Paris

Housing in Europe: http://www.housingeurope.eu/resource-124/social-housing-in-europe

IMF – International Monetary Fund (2011), Global Financial Stability Report. Durable Financial Stability: Getting There from Here. IMF World Economic and Financial Surveys. http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2011/01/pdf/text.pdf

Ingaramo L., Sabatino S., (2011), Social housing: new demand, new tools. Affordable finance for affordable housing through real estate ethical funds. International Journal of Housing Markets and Analysis. Vol. 4 No. 4, 2011

Rhodes M., Mullins D., (2009), Market Concepts. Coordination Mechanisms and New Actors in Social Housing. International Journal of Housing Policy. Vol. 9, No. 2

Social Rental Housing in France. Paris: L'Union Sociale pour Habitat. Available from: http://www.iut.nu/members/Europe/West/2010/France_SocialRenting_WorldBank2010.pdf en UNECE (2015), Social Housing in UNECE region. Models, Trends and Challenges. United Nations Economic Commission for Europe.

UNECE (2015), Social Housing in UNECE region. Models, Trends and Challenges. United Nations Economic Commission for Europe.

United Nations (2006), Guidelines on Social Housing. Principles and Examples. Economic Commission for Europe. Geneva.

# *Estudio sobre la situación de la vivienda pública en la Comunitat Valenciana*

## RESUMEN EJECUTIVO

**Autora: Paloma Taltavull**

**Equipo de investigación:**
**Francisco Juárez**
**Magdalena Teska**
**Ana María Martínez**
**Antonio Escudero**

# RESUMEN EJECUTIVO
# "ESTUDIO SOBRE LA SITUACIÓN DE LA VIVIENDA PÚBLICA EN LA COMUNITAT VALENCIANA"

El objetivo del informe es analizar en profundidad el problema de la pobreza en vivienda en la Comunitat Valenciana, su alcance y la capacidad que tiene la vivienda pública, como herramienta de política, para resolverlo. El análisis se realiza con una visión amplia en sus distintas vertientes, como son el efecto de la vivienda como generador de situaciones de pobreza y privación, la fórmula de acceso a la vivienda en la Comunitat Valenciana y el efecto de los cambios en las condiciones económicas del mercado residencial para facilitar el acceso a una vivienda. El informe también evalúa en profundidad la distribución de la renta, estima los niveles de pobreza, y evalúa la pobreza en vivienda y pobreza energética, todo ello con un análisis desagregado geográficamente por provincia, áreas, zonas metropolitanas y capitales dentro de la Comunitat Valenciana.

Igualmente, aborda la respuesta de la política de viviendas ante este tipo específico de pobreza. Se evalúa aquella parte de la política de viviendas que reúne el conjunto de medidas destinadas a garantizar el derecho a la vivienda al componente más vulnerable de la población. Este grupo es el que normalmente se encuentra en situaciones límite de pobreza y responde a unos perfiles de hogar determinados que son reflejados en los criterios de selección para aquellos que pueden optar a beneficiarse de estas medidas de política. No se evalúa, por tanto, toda la política de vivienda. La mayor parte de las políticas aplicadas en la Comunitat Valenciana se corresponden con las fórmulas generales para facilitar el acceso, que están orientadas a garantizar el derecho a la vivienda a hogares que se encuentras cerca de poder acceder de forma independiente, pero que requieren algo de ayuda. Este apoyo público se traduce en facilitarles el acceso mediante la asignación de una vivienda pública a través del mercado con una parte de ayuda pública (en oferta de unidades protegidas, con reducción de los tipos de interés o subvención de parte de la cuota, entre otras), y supone la mayor parte de la política de viviendas tal y como se conoce.

Sin embargo, hay situaciones más graves en la que los hogares, con sus características económicas y sociales, son incapacidad de acceder a través del mercado (es decir, comprando o alquilando una unidad pública o privada), y su derecho a la vivienda debe ser cubierto con recursos públicos en su integridad. Este grupo es uno de los componentes de la demanda de

vivienda pública (junto a los hogares con capacidad de pago arriba indicados) que tiene un peso muy pequeño en términos del total de recursos y de actuaciones destinados a la cobertura del derecho a la vivienda, pero una gran relevancia en términos de dar a la sociedad suficientes garantías de bienestar y de erradicación de la pobreza extrema. Esta parte de la política de vivienda es la que se analiza en este informe.

Para llevar a cabo el proyecto, se han utilizado distintas fuentes donde se encuentran los indicadores que han sido necesarios para elaborar los distintos estudios. Se utiliza la información disponible en las estadísticas nacionales y, fundamentalmente, datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, distintas fuentes con información de la Comunitat Valenciana, como el Censo de 2011, información específica de viviendas sociales de la Generalitat Valenciana, del Ministerio de Economía y de Eurostat. Se construye la base de datos con la información precisa de manera que permite la aplicación de los principios económicos de análisis en cada uno de los apartados, y de la estimación de distintos modelos de comportamiento cuyo objetivo es cuantificar las situaciones de pobreza y dar respuestas a las cuestiones relativas a su alcance y su papel en la economía y sociedad valencianas. Este trabajo, por tanto, cuantifica el alcance de la pobreza en vivienda dentro de la Comunitat Valenciana, de manera que aporta estimaciones del gasto en viviendas, del stock de vivienda pública/social, del esfuerzo en vivienda realizado por los hogares, calcula la distribución de la renta en la Comunitat Valenciana con desagregación espacial (por provincias, capitales y áreas metropolitanas), o el número de hogares en pobreza y en pobreza energética, así como sus condiciones, características, y su dinámica desde la crisis económica. Dentro de algunos apartados del informe, el trabajo realiza los análisis que evidencian las razones de algunos de los fenómenos, como los efectos de transmisión de la ocupación legal e ilegal en las viviendas sociales, el impacto que los niveles de pobreza en vivienda tienen en la probabilidad de caer en la pobreza, o las razones de la pobreza energética, entre otros.

Todos los apartados se encuentran detallados (tanto en metodología como en análisis y resultados) en informes particulares que reproducen el análisis académico. En ellos se muestra cómo se han utilizado diversas metodologías para evaluar cada una de las cuestiones, desde los análisis multivariantes y modelos probabilísticos, hasta los cálculos de autocorrelación espacial, aunque una mayor parte del informe se ha concentrado en sacar a la luz información desconocida hasta ahora (por estar agregada a nivel de la Comunitat Valenciana) y se

fundamenta, por tanto, en análisis descriptivos de variables e indicadores creados *ad-hoc* para estudiar la realidad social.

El trabajo que se presenta consiste en un informe resumen (el informe final) y nueve informes específicos de cada uno de los temas abordados que desarrollan los procesos de obtención de la información, metodología y tratamiento de los datos, y su análisis. Siguiendo el orden del documento, se abordan sucesivamente las siguientes cuestiones: se analiza y evalúa el efecto de la crisis sobre la pobreza (capítulo I) ; se cuantifica en profundidad el parque de vivienda pública, su distribución espacial y su uso (capítulo II); se analiza la situación de pobreza en vivienda, partiendo de un análisis de la distribución de la renta y su evolución, seguido de la medición de la pobreza, de la evaluación de cómo la tenencia de una vivienda hace tender a los hogares a la pobreza, de la pobreza en vivienda en sí con su evaluación precisa, y de la pobreza energética, todo ello en la Comunitat Valenciana (en el capítulo III, que es el apartado central de este trabajo). El trabajo desarrolla a continuación unos capítulos de conciliación de los resultados, donde evalúa la demanda potencialmente resuelta por el mercado (capítulo IV), y los desajustes entre oferta y demanda de vivienda social (capítulo V). Por último, el trabajo identifica las características de los hogares pobres (capítulo VI) y las potenciales medidas de política que se requerirían para resolver los problemas de pobreza extrema derivados de la incapacidad de pago de una vivienda (capítulo VII). En este apartado, se evalúa brevemente los gastos públicos dedicados a la vivienda. Todo ello hace referencia a la Comunitat Valenciana.

A continuación, se realiza una breve descripción de las conclusiones de cada uno de los apartados principales. Hay que tener en cuenta que, dado lo novedoso de la información aquí utilizada, cada apartado incorpora información que es imposible resumir en un documento abreviado, por lo que es interesante acudir al informe final o a cada uno de los informes específicos para tener la visión completa de estos fenómenos.

## I.- Los efectos de la crisis económica en el mercado de la vivienda valenciano

El proceso de crisis ha afectado de forma especialmente virulenta al sector de la construcción y en mayor medida, al de la Comunitat Valenciana. El mercado residencial redujo su actividad a menos de una décima parte en pocos años en todos sus ámbitos y la consecuente desaceleración del ritmo de construcción de viviendas pasó desde 100 mil viviendas en 2006 (98.958 se iniciaron en 2006) a 3817 en 2013. Las razones de esta drástica reducción son diversas. La primera se centra en la pérdida de capacidad de pago por la caída masiva del empleo en los hogares, aunque el factor que generó un efecto más inmediato fue la restricción crediticia. Sin embargo, la reducción de créditos al sector de la construcción es algo que ya ha sucedido en otras crisis pasadas pero con un impacto menor. La diferencia en este caso es que la restricción se produjo en dos ámbitos a la vez, secando textualmente cualquier flujo de entrada de capital al mercado: primero se redujo la concesión de créditos para la compra de vivienda (crédito a la demanda), incluyendo las subrogaciones de los préstamos en los casos de viviendas ya vendidas; segundo, se eliminaron los créditos a promotor (crédito a la oferta), impidiendo la llegada de fondos para la actividad y condenando a la mayor parte de las promotoras de menor tamaño, a la quiebra, lo que afectó fuertemente a la continuidad en la construcción de vivienda pública.

La crisis económica y sus efectos ha tenido la capacidad de distorsionar ampliamente los mercados residenciales mediante tres efectos: la reducción al mínimo histórico de forma permanente de la edificación nueva (que ha generado la desaparición de la edificación en vivienda pública tanto general como social); la pérdida de vivienda de una parte relevante de los hogares como resultado de los desajustes económicos a través de desahucios y lanzamientos (generando situaciones de pobreza extrema no vistas desde décadas); y la disminución del peso del sistema financiero como fuente de flexibilización de la demanda que, además, concentra viviendas sin uso (y suelo) fuera del mercado residencial y con difícil encaje como oferta adicional. Esto ha generado un aumento súbito de la demanda de vivienda social (y básica a medida que la población sigue creciendo) y una caída de la oferta (en su flujo de unidades y en la desaparición de ellas del mercado, al estar en los sectores financieros sin gestión), dibujando un desajuste que parece permanente y está dificultando el encaje mediante los mecanismos de mercado.

La crisis ha reducido la renta media de los hogares valencianos generando una menor capacidad de pago que ha acelerado las situaciones de necesidad residencial. Podría decirse que

el impacto de la crisis sobre la pobreza ha sido mucho más severo en toda la Comunitat Valenciana que en el resto de España, y que ésta se encuentra asociada a la pérdida de ingresos y la incapacidad de cubrir las necesidades fundamentales del hogar. En este contexto, los hogares que dispusieran de viviendas en propiedad ya pagada, se han visto en situaciones más alejadas de la pobreza que aquellos que estuviesen pagando aún su vivienda.

La imposibilidad de acceso ha generado un cambio en la fórmula de tenencia de los hogares valencianos, aunque ésta se produce masivamente a partir de 2010. Las necesidades residenciales impulsan al aumento en alquiler del 8.3% al 12.7% de los hogares, y a la cesión gratuita (desde el 5.3% de los hogares al 8.5%), aunque el alquiler a precio por debajo del mercado se ha mantenido alrededor del 2% durante toda la crisis, reflejo de una oferta limitada de stock de vivienda social. Es decir, parte de los hogares que por sus condiciones requerirían de una vivienda de alquiler social, han debido tener que entrar a pagar precios de mercado por escasez de oferta.

## II.- El parque de la vivienda pública en la Comunitat Valenciana

Se define a la vivienda pública como todas aquellas unidades residenciales pertenecientes al parque público de viviendas. Son las propiedades de la Administración Pública y así se encuentran contabilizadas e inscritas en el Registro de la Propiedad, como un activo del patrimonio público. También se incluyen dentro del concepto de vivienda pública aquellas unidades del parque propio, o Parque de Promoción Propia, formado por aquellas que tienen la calificación de viviendas públicas en alquiler y son gestionadas por la Administración Pública.

Este parque no se encuentra contabilizado en ninguna base de datos y se desconoce el total de unidades existentes. Para indagar el número y su proporción sobre el parque total, dentro de este proyecto se realizó una contabilización de las unidades propiedad o en gestión directa de las instituciones de vivienda públicas valencianas (EIGE y otras pertenecientes a las corporaciones locales) y de los Ayuntamientos. La información facilitada fue contrastada con el censo de viviendas para la Comunitat Valenciana y se obtuvieron resultados de interés que aportaron una evaluación inicial del tamaño del parque de viviendas sociales. Esta información ha permitido la evaluación de los recursos disponibles para la aplicación de medidas de política de vivienda a situaciones extremas. Además, el detalle de la información facilitada permitió

cruzar la localización con el Catastro con el fin de completar la información con, entre otros, la antigüedad del edificio y, por tanto, la edad del parque de vivienda social existente.

Algunos resultados del análisis en este apartado son:

1.- Existen alrededor de 66 mil unidades de vivienda pública en la Comunitat Valenciana (un 4.2% del total de viviendas principales), de las que algo más del 54% se encuentran bajo la gestión del EIGE mientras que el resto se encontraría bajo la gestión de institutos de vivienda en las ciudades principales y/o directamente gestionados por los Ayuntamientos.

2.- Un 94% de las unidades están ocupadas (por hogares de forma permanente) y un remanente del 4%-5% (entre vacías, unidades para rehabilitar y unidades para recuperar) son efectivamente utilizables para cubrir necesidades súbitas de vivienda. Esto da una cifra de alrededor de 3000 viviendas (alrededor de 2000 si se eliminan las que necesitan rehabilitación y las ocupadas ilegalmente) para que las instituciones públicas de la Comunitat Valenciana puedan atender hogares con problemas de vivienda, posiblemente insuficiente para cubrir las necesidades que se siguen produciendo como resultado de la continuación de los procesos de lanzamiento de las viviendas y los mayores niveles de pobreza resultantes de la crisis. El reparto de estas unidades es similar al del parque y su distribución geográfica también, aunque con cierta mayor concentración en Valencia (55%-63%), en las capitales (33.7%-42.9%) y en el interior (38%-32%), que en las áreas metropolitanas y la costa.

3.- La mayoría de las unidades están ocupadas y las AAPP tienen solo disponible las viviendas vacías para cubrir las necesidades residenciales. Las viviendas vacías, aunque se reparten a lo largo de todo el territorio, se concentran fundamentalmente en las áreas metropolitanas y el interior, y menos en la costa y en las capitales. Alicante tiene una proporción mayor de viviendas vacías sobre el total, de algo más de 1100 unidades, cifra equivalente a un 0.076% del stock de viviendas principales.

4.- Hay alrededor de un 3% del parque de vivienda social ocupado ilegalmente, con unidades ubicadas a lo largo de todo el territorio y con un patrón de localización en algunas áreas que sugiere la existencia de situaciones enquistadas, aunque no ocurre así en la mayoría del territorio. El análisis de correlación espacial entre la ocupación ilegal y la legal respalda la idea de un estatus quo del uso fuera de las normas en algunas zonas de costa que no sean capitales y el sur, aunque la situación no es general en cualquier caso.

5.- El parque de viviendas públicas se encuentra en buen estado en media, aunque el 1.7% requieren de rehabilitación. Esta proporción es pequeña si se atiende a la antigüedad del parque, que tiene una edad media de 40 años. La mayor parte de las unidades para rehabilitar se

concentran en la provincia de Valencia (el 73.2% de todas), en las áreas metropolitanas (40.9%) y en el interior (41.5%). Estas unidades en peor estado se encuentran repartidas en el territorio de forma difusa y en pocos casos aglomeradas en barrios.

6.- Las unidades a rehabilitar no desincentivan la ocupación, lo que es indicativo de la fuerte demanda de estas unidades que existe, aunque tengan menor calidad. Tampoco parecen tener consecuencias la necesidad de rehabilitación con la existencia de una menor calidad en el entorno, ni en la atracción de ocupación ilegal a nivel agregado que, de hecho, reacciona al revés. Esto indica que no hay concentraciones de viviendas sociales de mala calidad que condicionen un entorno deteriorado ni sus consecuencias.

7.- La movilización y la recuperación de las viviendas vacías, de las ocupadas ilegalmente y la rehabilitación de las unidades en mal estado, retornaría un stock de viviendas públicas de casi un 9% del total de unidades de este grupo a la gestión pública, lo que implicaría elevar el parque a 3.3-3.5 mil viviendas para llevar a cabo la política social. No obstante, la cifra implica un esfuerzo de inversión en la mejora de las viviendas que debe ser realizado con un fuerte control de la gestión para garantizar la ocupación legal de las unidades a medida que se rehabiliten y con mejora en la eficiencia energética.

## III.- La pobreza y su relación con la vivienda

Este es el capítulo central de la investigación realizada. Los análisis sociales existentes advierten sobre los problemas derivados de la falta de vivienda. La incapacidad de acceso a una vivienda no sólo representa una amenaza para la cohesión de la sociedad en general, sino que impone también limitaciones importantes en la economía. Una accesibilidad a la vivienda deficiente puede afectar al acceso al trabajo, puede ejercer presión sobre los salarios y los sueldos, pueden desplazar a otras formas de consumo, a la par que podría contribuir a la expansión incontrolada de áreas de infravivienda con fuertes efectos negativos sobre el equilibrio social. Estas razones justifican el análisis de la asociación entre estas dos cuestiones y requieren que se identifique el papel de la vivienda en la pobreza y su relación inversa. Para ello, se siguen los siguientes pasos: se analiza, primero, la distribución de la renta por áreas; en segundo lugar, se extraen las características de tenencia de vivienda de los hogares y se asocia a los distintos componentes de la accesibilidad. En tercer lugar, se calcula la proporción de población sin capacidad de acceso que puede requerir apoyo público sobre la base de los

indicadores previamente estimados, su evolución durante la crisis y su localización. Todo ello permite el cálculo del alcance del problema de vivienda y pobreza en la población valenciana.

**La mayor parte de los indicadores extraídos de la segmentación territorial realizada** revelan una peor situación de la Comunitat Valenciana y sus áreas en los niveles de ingresos y de pobreza con respecto a la media del Estado, y su empeoramiento tras la crisis económica, es decir, una **decadencia en aumento** en cuanto a las situaciones de pobreza e ingresos por unidad de consumo en la Comunitat Valenciana frente a una mejoría en el resto del Estado, hasta 2015, el último año analizado. Los datos muestran claramente el efecto de dos oleadas de crisis: la primera tras 2008, y la que se produce a partir de 2011, con efectos diferentes en cuanto a la evolución de la pobreza.

- **En cuanto a los ingresos**

De forma sistemática (aunque con matices a lo largo de la evolución), **los ingresos medios y los niveles de pobreza son peores** en la provincia de Alicante, seguidos de Valencia y Castellón, en orden. Si se analiza por áreas, las poblaciones de las costas (no capitales) son las que menores ingresos por unidad de consumo medios presentan seguidos de las áreas metropolitanas y del interior. Los mayores niveles de ingresos se encuentran en las capitales.

Sin embargo, la **caída más fuerte de renta** en los hogares tras el primer impacto de la crisis (2008) se concentra en las capitales Valencia y Alicante, aunque a partir del pico máximo de recesión (2013), se experimentó una mayor contracción de los ingresos en las áreas metropolitanas de las tres capitales, en el interior de Alicante y en las capitales de Castellón y Valencia. Alicante, de alguna manera, mejoró su posición durante la segunda ola de la crisis al estabilizar la evolución de sus ingresos medios.

El **número de hogares sin ingresos** alcanzó un máximo en los años 2013 y 2014 (44028 y 25880 respectivamente son los registrados por la ECV), con un pico previo en 2009 (de 23346 hogares). La probabilidad de que las capitales concentren hogares sin ingresos es mayor que en otras áreas y hay un menor riesgo (13.9% de probabilidad) en las poblaciones de la costa. Esto sugiere que las costas tienen mayores probabilidades de aportar empleos a los hogares (aunque con menores niveles de ingresos), así como en la provincia de Castellón y en todos sus ámbitos geográficos. En el caso de la provincia de Valencia, el problema de la falta de ingresos se concentra en el área metropolitana y la capital. En el caso de Alicante, en el interior.

- **Respecto a la vivienda**

La evolución de **los hogares con pagos por vivienda** es consistente con los anteriores indicadores: En todas las áreas salvo en las capitales, se ha registrado un aumento del número de hogares pobres con cargas por vivienda, indicando que los hogares que previamente no tenían cargas, la tienen tras la crisis en estas áreas, y que hay una mayor concentración de nuevos hogares pobres con cargas. Específicamente, aumentan los hogares con cargas en las costas, interior y áreas metropolitanas. Estos pagos por razón de vivienda son menores en cantidad media tras la crisis en las tres provincias, aunque en Alicante aumenta el número de hogares pobres que pagan cantidades más elevadas por vivienda ya en 2015.

La necesidad de viviendas durante la crisis se refleja también en el número y localización de los **hogares pobres con viviendas gratuitas o a bajo precio**. Principalmente, se agrupan en la cola izquierda de la distribución de la renta en las capitales y en sus áreas metropolitanas (lo que indica que estas áreas poseen unidades de ayuda para estos hogares), pero no ocurre así en el resto del territorio, lo que sugiere una cierta escasez de viviendas a coste menor básicamente las costas y en el interior.

- **Respecto a la distribución de la renta**

En cuanto a **la distribución de la renta**, los datos agregados muestran una distorsión de la distribución de la renta durante la crisis tras la que se produce una reversión a su estructura de origen. Esta evolución tiene una implicación importante ya que refleja con claridad cómo el impacto de la crisis ha tenido lugar en todos los niveles de renta, con una pérdida general de niveles de ingresos que ha respetado la distribución anterior al impacto de la crisis. Si se realiza el análisis desagregado geográficamente, la distribución de la renta perfila una vuelta a la situación previa en la provincia de Valencia tras la distorsión, y un empeoramiento final en la de Alicante, especialmente en los tramos de ingresos menores. La mayor volatilidad en los cambios de la distribución de la renta se produce en Castellón, con fuertes saltos entre 2009 y 2013 y con el resultado final de un severo empeoramiento. Por áreas geográficas, la distribución de la renta empeora tras la crisis en las costas y en las áreas metropolitanas con diferente patrón: en las costas, el perjuicio afecta a los deciles más altos de renta, con convergencia hacia la situación inicial a partir de 2015. En las segundas, en los estratos de población con menores ingresos. El análisis identifica la existencia de un efecto difusión entre los mercados de la CV posiblemente resultante de la fuerte movilidad del trabajo. Este efecto hace que los incrementos en los ingresos en algunas regiones (principalmente la costa) se transmitan a los ingresos en las capitales. El efecto es muy relevante en Castellón y Valencia, pero menos en Alicante.

- **En cuanto a los niveles de pobreza**

**En cuanto a los niveles de pobreza,** el estudio analiza distintos indicadores de ingresos y como determinan la línea de pobreza. Todos ellos refrendan que el nivel de pobreza valenciano diverge ampliamente del nacional a partir de 2011, con un aumento del número de hogares pobres en todas las áreas geográficas y un empeoramiento drástico de la línea de pobreza valenciana mientras la nacional se estabiliza. En 2013 se produjo un fuerte aumento del número de hogares sin ingresos por encima el 2% de los hogares (cuando la media había sido de alrededor del 1% durante el período). Los **hogares clasificados como pobres,** como consecuencia**,** aumentan fuertemente tras los primeros años de la crisis (2008-2009), especialmente en las provincias de Alicante y Castellón, mientras que en Valencia lo hacen a partir de 2013.

La concentración de los hogares pobres en la CV varía dependiendo del área geográfica y no es proporcional a la distribución de la población. La provincia de Alicante concentra la mayor proporción de sus hogares pobres (entre el 20%-25% de sus hogares son pobres), con entre el 16% y el 19% en Valencia y Castellón respectivamente. Hay que decir que Castellón vió aumentar súbitamente el número de hogares pobres desde 2011 hasta el 29% (2013) desde los niveles históricos más bajos (15%) de la Comunidad.

Si se analiza por áreas, los hogares pobres se concentran en la costa (25% de media), las áreas metropolitanas (22% de media) y el interior (20% de media). Hay que decir que estas dos últimas áreas se han visto fuertemente afectadas por la crisis, pasando desde concentrar los menores niveles de hogares pobres hasta superar el 20% de media de la CV entre los años 2010-2015. La dureza del ajuste, por tanto, queda patente con estos datos que muestran cómo la corrección extrema se concentra en estas zonas. El aumento de hogares pobres se produce, en un principio, en la costa con un impacto menor en el resto de las áreas. Tras la segunda oleada de crisis, los pobres se ‘quedan’ concentrados en el interior.

Una cuestión relevante es la diferencia entre los niveles de ingresos en el límite de la línea de pobreza. Los datos revelan que la mayor parte de los hogares pobres y no pobres se concentran en niveles de ingresos que son muy parecidos (la mediana de los ingresos en cada grupo es muy próxima). Esto implica que la diferencia en la capacidad de gasto de hogares pobres y no pobres es muy similar para la mayoría de los hogares. Esta situación es difícil de observar a través de los datos de ingresos medios, y se refleja solo cuando se realiza la distribución individual de cada hogar por nivel de renta. **La implicación que este resultado**

**tiene es que ante un shock económico negativo, la población es mucho más vulnerable y puede caer en la pobreza de forma súbita y masiva**. Esto es lo que ha podido ocurrir en la crisis y la razón de los saltos tan relevantes en el número de hogares pobres y en las distribuciones de la renta. **Esta situación persiste tras la crisis** y se deriva de los bajos niveles de ingresos de la mayoría de los hogares.

Los datos obtenidos en el análisis muestran los canales de transmisión a través de los cuales la crisis ha provocado cambios en el modelo de pobreza asociado a la vivienda: la pérdida sistemática en los ingresos ha podido empobrecer más a los hogares con pagos por vivienda frente al resto, a la vez que otros han perdido su residencia. Desde esta óptica, la relación hogar-vivienda parece clave para evaluar la magnitud del impacto de la crisis sobre los hogares valencianos.

## IV. Vivienda, tenencia y pobreza en vivienda

La fórmula de tenencia en vivienda determina las obligaciones de pago de los hogares e identifica su capacidad de cubrir las necesidades residenciales básicas, por lo que la estructura de tenencia es determinante para evaluar los problemas relacionados con la vivienda y la pobreza.

El análisis de los datos muestra que existe una **estructura de tenencia similar** en la CV que la media nacional, con una tasa de propiedad del 81.82% a lo largo del período. El número de hogares alquilados a precio de mercado es un 9.2% del total, que, junto con un 1.7% de hogares inquilinos a precio por debajo del mercado, conforman la tasa de alquiler. Los hogares que disfrutan de una cesión gratuita, es decir, aquellos que no soportan cargas mensuales para cubrir sus necesidades de habitación son el 7.3%. Durante la crisis, esta distribución ha cambiado **reduciéndose los hogares en propiedad**, **aumentando los propietarios que pagan** por su vivienda (posible resultado de re-hipotecas o cambios/nuevo acceso a viviendas), **y** también los que se encuentran **en alquiler a precios de mercado** (posible resultado de la mayor movilidad de población y la falta de acceso en propiedad). Las figuras que implican protección (cesión y alquiler a precios por debajo del mercado) también han aumentado en términos relativos (posible efecto de la concesión de una vivienda pública tras el proceso de pérdida de viviendas previamente y el aumento de los niveles de pobreza). Junto a este proceso de tránsito entre fórmulas de tenencia, también se observa que, durante el proceso de crisis se han reducido los importes medios que se cubren como gasto en vivienda, consecuencia de la caída en la

capacidad de pago y en los precios residenciales y los alquileres (junto con las rentas) en el proceso de devaluación interna.

- **En cuanto a los hogares clasificados como pobres**

Si se identifican **los hogares pobres (**el 22,2% del total de hogares), un 15% son propietarios, un 4.5% son inquilinos y un 2.1% son hogares que ocupan viviendas cedidas, con una muy pequeña representación de hogares en alquiler a precio por debajo de mercado de un 0,6%. Esta última cifra refleja un pequeño peso de una fórmula de tenencia que debería ser la base de apoyo social a los hogares clasificados como pobres. En su patrón de tenencia aparece la **relevancia del alquiler** (**a precio de mercado**) como fórmula de cobertura de las necesidades residenciales, y la creciente importancia de la cesión gratuita. **El 20% de** estos hogares en la Comunitat Valenciana **son inquilinos y el 9,6% tienen su vivienda cedida**. De los pobres, la proporción de inquilinos es mayor en Castellón (23,7%) y en Alicante (19,3%), que en Valencia (18,7%).

- **En cuanto a los pagos por vivienda**

La proporción de hogares sujetos a pagos por vivienda es de algo menos de la mitad del total de la población residente, como ya se comentaba anteriormente, con un **40.4% de los hogares con cargas** por vivienda, un **52.3%** de los hogares valencianos **propietarios sin cargas por su vivienda**, cubriendo sus necesidades básicas residenciales sin obligaciones contra su renta corriente, y un 7**.3% de hogares con cesión gratuita de la vivienda.** Esto implica que un 59.6% de los hogares valencianos no tiene cargos por vivienda. Dada la naturaleza de la crisis, con una drástica reducción de ingresos, **estos hogares han podido resolver los problemas derivados de la crisis económica en una mejor posición**, posiblemente salvaguardándose de la pobreza extrema de no contar con una vivienda.

La aceleración de la tasa de tenencia en alquiler a partir de 2010 y la desaceleración de la de propiedad con pagos pendientes desde la misma fecha es un efecto de la crisis, e induce a pensar que el cambio de fórmula de tenencia que se observa, muy remarcado tras el primer impacto de la crisis, es el resultado de hogares que abandonan la vivienda, posiblemente como consecuencia de procesos de dación en pago de propietarios (el lanzamiento requiere procesos legales de dos años), en la CV. Este proceso ocurre de **forma asimétrica en las distintas** áreas: existe una concentración de los hogares con pagos por vivienda en las capitales principalmente, seguidas de las áreas metropolitanas y en la provincia de Valencia, siendo menor (alrededor del 33% de los hogares) en el interior de las tres provincias y en Castellón. Estas proporciones han aumentado sistemáticamente en todos los ámbitos hasta 2015, en que el 45% de la población

valenciana tenía pagos por vivienda, el 51,4% de la población en las capitales y el 38,7% en el interior. Este **aumento en los hogares con pagos sorprende** tras los años de crisis en los que el acceso residencial ha sido difícil, y es consistente con la idea del aumento del número de pagadores de vivienda entre 2012 y 2013 consecuencia directa de la pérdida de vivienda y el acceso al alquiler mostrando una transferencia progresiva en la fórmula de tenencia a lo largo de este período.

- **En cuanto a la pobreza en vivienda**

El análisis de pobreza en vivienda se realiza mediante el cálculo de los ratios de accesibilidad en tres niveles: tasas de accesibilidad, ratios de *housing stress* y el índice de Accesibilidad Máximo. El primero se calcula computando los datos de toda la población con pagos por vivienda; en el segundo, por propia definición del índice, solo se incluya a la población cuya renta es igual o menor a la correspondiente al 40% de la distribución de la renta, es decir, el ratio sólo computa a aquellos hogares que pertenecen a cualquiera de los cuatro primeros deciles de menor renta; y el tercero, incluyendo toda la población con pagos por vivienda, estima de forma precisa e individual, aquellos hogares que caen en situaciones de gasto extremo en vivienda.

Se evalúan también para dos momentos del acceso: antes de acceder (indicadores ex – ante) y después de tener una vivienda (ex – post). Los primeros son calculados a nivel provincial por la ausencia de datos suficientemente detallados. Los resultados muestran que se ha aplicado una restricción de crédito severa (Valencia) y muy severa (Alicante y Castellón), sustancialmente superior a la del resto del Estado y que continúa en el último año del período considerado; indican también que los niveles de accesibilidad medios son aceptables, por debajo del 30% en las tres provincias pero, por el contrario, el riesgo asociado a la concesión de un crédito hipotecario (medido con el ratio de solvencia) aumentó hasta superar los 10 años en Valencia y los 14 en Alicante, y no ha revertido en los últimos años. En Castellón, la prolongación de la concesión de créditos por encima del 80% hasta entrada la crisis ha podido derivar en una percepción mayor de riesgo y explica la severidad de la restricción crediticia.

Los ratios *ex – post* se calculan, sobre la información de la ECV, mediante tres ratios: **la tasa de accesibilidad** *ex – post*, computando los pagos efectivamente realizados por los hogares en vivienda (tanto por alquiler como por el pago de la hipoteca contraída en el pasado); el de ***Housing stress***, que mide la tensión derivada del pago de la vivienda computando solo los hogares cuya renta es igual o inferior a la del 40% de la distribución de la renta (es decir, los

hogares que caen dentro de los cuatro deciles de menor renta); y el ***índice de accesibilidad máxima*** (IAM), que mide la proporción de hogares en situación extrema que son inducidos a la pobreza por el pago de la vivienda, y utiliza para su cálculo el ***ratio de accesibilidad máximo*** (RAM), que mide la proporción máxima de la renta que un hogar podría destinar a pagar la vivienda.

El ratio de accesibilidad muestra valores que no indican problemas de accesibilidad (ratio = 26.2%, inferior al 30% de referencia) consistentes con los anteriormente calculados (ex – ante); los valores del ratio de *housing stress* muestran una concentración de los problemas en hogares de renta medio-baja (que son los que se clasificarían en los cuatro deciles de menor renta, con un valor del ratio = 38.5%) y el tercero (IAM) identifica una proporción pequeña de hogares valencianos que pueden caer en la pobreza máxima por razón del pago de la vivienda (índice =5,3). En todos los casos, la mediana de los ratios es inferior a su media, lo respalda la idea de que algo más de la mitad de la población valenciana con pagos por vivienda tendría suficiente capacidad de pago de sus cargas residenciales.

Por **áreas geográficas**, los valores de las tasas muestran distintos patrones de dependencia de los pagos por vivienda. En cuanto a la *tasa de accesibilidad* y el IAM (Indice de accesibilidad media), los resultados sugieren la ausencia de problemas de acceso generalizados en la mitad de la población con pagos por vivienda. Solo Castellón presenta una tasa de accesibilidad algo mayor del 30%, pero no suficientemente elevada como para obtener otra conclusión.

Es la tasa de *housing stress* la que identifica el problema de acceso. Su valor es ampliamente superior al 30% en todo el territorio salvo en las áreas metropolitanas. Las regiones con peor situación son Castellón (un 47%), las capitales (45.5%) y la provincia de Alicante (42%), consistentemente con los resultados anteriores. Castellón y las capitales reflejan graves problemas de *housing stress* experimentados entre 2010 y 2013, junto con Alicante, donde la dureza del ajuste y del esfuerzo que han tenido que superar los hogares con rentas menores (en los cuatro deciles de menor renta, o en el 40% de la distribución de la renta) ha sido muy elevado para mantener los pagos de sus viviendas durante los años de mayor recesión, en un largo período de cinco años (2009-2014). La dureza y la duración de este esfuerzo se asocia una contracción severa de los consumos en el mercado y el mantenimiento de los hogares en sus viviendas es **imposible de comprender si no es con el hecho de que pudieran haber recibido apoyo externo o hubiesen aplicado una dura auto-privación de consumos.**

Los problemas de privación por causa de (para mantener la) vivienda **vuelven a estar presentes con toda virulencia en la CV** a final del período analizado (2015), afectando a los hogares que se encuentran en los tramos de renta media y medio-baja de las regiones de Costa, provincia de Alicante, de Castellón y del interior, en particular.

- **En cuanto a los hogares afectados por la pobreza en vivienda**

Tomando como referencia los valores límite de los ratios arriba indicados, se calcula la proporción de hogares que caen en falta de accesibilidad (superan los límites de cada uno de los indicadores) y, por tanto, estarían afrontando situaciones de pobreza por razón de vivienda. El número de hogares que presentan problemas de acceso (cuya tasa de accesibilidad es superior al 30%) son un 26.77% del total de hogares con obligaciones de pago por vivienda (que son un 10,8% de la población total). De los hogares con ingresos iguales o menores del techo del 40% de la distribución de la renta disponible (hogares que están en los primeros cuatro deciles de menor renta), un 52.81% sufren *housing stress* (HS), reflejando como éstos hogares habrían tenido que reducir sus consumos en otros bienes básicos para mantener la vivienda. El número de hogares afectados por la falta de accesibilidad severa (los que alcanzan un valor del IAM igual o menor que la unidad) es el 2.12% de los que tienen pagos por vivienda (es decir, un 0,85% de la población de la Comunitat Valenciana).

Los hogares con problemas de acceso (*tasa de accesibilidad*) se concentran en la **costa y en la provincia de Alicante** (un 33.8% de su población con pagos por vivienda en la costa y un 30.5% en Alicante provincia), seguidos de las capitales (con un 29.3%). La hogares con *housing stress* se encuentran especialmente en las capitales: de todos los hogares que tienen pagos por vivienda y están en los cuatro deciles de menor renta que viven en las capitales, un 59.3% sufren *housing stress*; las cifras equivalentes para Alicante son el 57.6%; el 57.4% en la costa y el 55% en Castellón.

Desde 2011 ha aumentado la proporción de hogares con problemas de accesibilidad en la Comunidad Valenciana, y el patrón de evolución ha tendido a converger hacia lo que parece una generalización de los problemas de acceso posiblemente derivada de la restricción de los ingresos y/o de su congelación.

El análisis realizado muestra que el ajuste de los salarios (que descompensa la relación con los precios a pesar de su reducción), el desempleo y la contracción crediticia han creado una situación de dificultad en el acceso en propiedad reorientando a los hogares hacia el acceso en alquiler. A esta situación hay que sumar la reducción en la oferta de nuevas unidades derivada

de la contracción en la construcción en la CV, una de las mayores del Estado. El resultado final ha sido una caída en la capacidad de compra y de acceso residencial de los hogares a la par que una caída en la oferta de unidades (especialmente públicas), dificultando en mayor medida el acceso residencial. En este ámbito, los hogares propietarios sin pagos (o con pagos bajos) y sus miembros se han encontrado en situaciones favorecidas frente a aquellos que tenían pagos relevantes y los inquilinos, durante la crisis.

## V.- Probabilidad de caer en la pobreza por la pobreza en vivienda: la pobreza inducida por la vivienda

Partiendo de las tasas de accesibilidad calculadas, el estudio aplica un modelo probabilístico para evaluar cómo la información revelada por las tasas permite estimar la probabilidad de caer en la pobreza debido a la vivienda, que se conoce como la pobreza inducida por la vivienda.

En términos generales, la tasa de accesibilidad se asocia con un 30% de los cambios en las tasas de pobreza en la CV, mostrando uno de los canales de transmisión hacia la pobreza. El análisis refleja una cifra de 7100 hogares que se encuentran (en 2015) en el límite de pobreza en vivienda y que, ante cualquier cambio negativo en las condiciones económicas, podrían requerir de apoyo público de inmediato, frente a una disponibilidad de 3500 viviendas. La localización de ambos fenómenos es diferente en el territorio, lo que plantea una dificultad más para alcanzar cierto equilibrio en la actuación. Los tamaños de los efectos estimados en la propensión a la pobreza, no son pequeños y el riesgo procede en mayor medida de la existencia de una elevada **concentración de hogares en los niveles de ingresos próximos a la pobreza** y que han cubierto sus necesidades residenciales a través del mercado.

Los resultados muestran que la probabilidad de caer en la pobreza aumenta un 1.2% cuando el ratio de accesibilidad lo hace en un punto, lo que explicaría un 32.8% de la probabilidad de que un hogar de convierta en pobre por razón del pago de la vivienda. La probabilidad de ser pobre asociada al indicador de housing stress, sería menor de un 15%, y un aumento de un 1% generaría un incremento de la probabilidad de ser pobre del 0.8%. Por último, cuando el IAM aumenta un punto disminuye la probabilidad de ser pobre en un 0.2%. Las áreas con mayores probabilidades son la provincia de Castellón, las capitales y la costa.

Los ratios estimados son capaces de alertar sobre el aumento súbito de los problemas y se configura como un buen termómetro indicador de su existencia, y una herramienta de valor para avisar a las autoridades sobre el momento en que los problemas aparecen entre la población.

- **La accesibilidad por fórmula de tenencia**

El **análisis por fórmula de tenencia**, identifica un mayor riesgo de caer en la pobreza en los **hogares propietarios (con pagos) e inquilinos a precios de mercado** especialmente en los hogares de renta media y medio-baja y que han cubierto sus necesidades residenciales acudiendo al mercado. El mercado ha sido muy flexible en décadas para facilitar vivienda incluso a hogares pobres; sin esta flexibilidad, posiblemente existirían mayores problemas de vivienda (o más severos) tras esta crisis, aunque la mayor exposición de los hogares más débiles al mercado deja patente el nivel del riesgo de que aparezcan de forma súbita problemas relacionados con la capacidad de pago de la vivienda cuando las condiciones económicas cambien.

Los resultados muestran cómo las condiciones de accesibilidad son diferentes dependiendo del modelo de tenencia. La *tasa de accesibilidad* presenta diferencias muy importantes con valores muy por debajo del 30% para los propietarios y los inquilinos con precios por debajo de mercado, pero **muy por encima del 30% para los inquilinos que pagan precios de mercado**. La diferencia es **de casi veinte puntos** porcentuales, cifra que muestra cómo los inquilinos a precios de mercado dedican una media del 39.1% de su renta para el pago de alquiler, 9 puntos más que el valor de referencia, lo que refleja la existencia de un esfuerzo de pago relevante. Los **inquilinos soportan** un mayor esfuerzo en **Castellón (un 42.4%), en las capitales y áreas metropolitanas (41.2%-41.8%) y en Alicante (40.9%)**, y menor en el interior (37.1%). En todos los casos, la tasa sobrepasa ampliamente la de referencia del 30%, recomendable para evitar las situaciones de privación.

En contraste, los **propietarios** muestran un esfuerzo de pago menor, con un 22.9% de media en esta tasa, aunque hay regiones donde el esfuerzo medio de estos hogares es mayor, como **en la costa (con el 27,1%), Alicante y Castellón** (con alrededor del 24% cada uno). En cuanto a los inquilinos que ocupan viviendas a precios por debajo del mercado, su ratio de accesibilidad es bajo y, dados sus niveles de ingresos por hogar, no parecen presentar problemas de cobertura de pagos de la vivienda. Es en el área del interior, este ratio es mayor (23%) sin llegar al límite del 30%.

Si se aborda la situación de los hogares propietarios que se encuentran en los cuatro deciles de menor renta, en Castellón, presentan un esfuerzo de pago excesivo con un 50,5% de ellos en *housing stress*. Son seguidos de los habitantes de las costas, con un 40,4%. El menor esfuerzo aparece en las áreas metropolitanas (con un 30.6%) y en el interior (33.5%).

Los inquilinos afrontan tasas de accesibilidad peores en las tres mediciones. Tanto la tasa de accesibilidad, el HS o el IAM, la tasa de los inquilinos a precio de mercado reflejan una falta de accesibilidad en todo el territorio valenciano, especialmente en las capitales, salvo en la provincia de Castellón (en media). Su evolución temporal muestra cómo las tasas se elevan hasta el 45% desde los primeros años de la crisis, y siguen aumentando en los últimos años considerados, lo que implica que los problemas de accesibilidad en este colectivo no solo no han remitido con la mejoría económica, **sino que se empeoran**.

## VI.- La Pobreza energética en la Comunitat Valenciana

La pobreza energética es un problema que se superpone al de los hogares con bajos ingresos que enfrentan altos costos de energía: si un hogar habita una vivienda poco eficiente, necesitará un determinado nivel de renta para asegurar la satisfacción de su demanda de servicios energéticos. Si no puede permitirse la energía para calentar la casa, y vive en ambientes fríos, el hogar es un pobre energético. No hay definiciones aceptadas generalmente que permitan el cálculo directo. La más común consiste en determinar que un hogar es pobre energético si gasta más del 10% de su renta en energía. Otros países tienen distintas formas de medición pero, en general, se requiere información directa que identifique el hogar como pobre energético. En las estadísticas españolas, esta información no existe. En este informe, se ha estimado el número de hogares en pobreza energética utilizando un cálculo sobre la información de la Encuesta de Condiciones de Vida. En términos generales, los resultados muestran que en la Comunitat Valenciana hay entre un 11 y un 12% de hogares en pobreza energética.

Se han calculado tres razones que producen la pobreza energética mediante una extracción factorial: Hay pobreza energética porque se es pobre (componente 1); como consecuencia del tamaño de la vivienda (componente 2) y según la calidad (estado y construcción) de la vivienda (componente 3). Los resultados indican que en la CV, un 0.8% de los hogares son pobres energéticos por las tres razones a la vez, mientras que un 2.9% lo son porque son pobres (con insuficientes ingresos para poder atender la factura energética). La mayoría, un 7% por la calidad/localización de las viviendas, en áreas con bajos servicios y problemas asociados a la vivienda como antigüedad, y un 4.3% del total de hogares, son por que el tipo de vivienda es inadecuado (o su tamaño). Un 0.7% del 0.8% anterior se corresponden con hogares en *housing stress*. Estos hogares también sufren pobreza energética principalmente por problemas relacionados con la calidad del edificio y su entorno.

Este patrón se repite en todos los ámbitos geográficos, con diferencias de pocos puntos porcentuales: La pobreza energética tiene un mayor impacto en Castellón que en el resto de las provincias, afectando a casi un 12% de los hogares; el interior localiza una proporción del 12.3% de los hogares en pobreza energética, mientras que las capitales de provincia son las que menos hogares tienen en este problema, un 8.5%, seguidas por las áreas metropolitanas. Sorprendentemente, las costas localizan a un 11.4% de los hogares pobres energéticos; la proporción de hogares que son pobres energéticos por **las tres razones a la vez** son mayores en las **áreas metropolitanas** (1.2% del total de hogares residentes en estas áreas) y en la provincia **de Castellón** (el 1.1%), mientras que en las capitales son un 0.5%. Si solo se analizan aquellos hogares en *housing stress*, la mayor proporción de pobres energéticos está en las áreas metropolitanas (un 1.9%), y en la provincia de Valencia (0.9%), mientras que no hay ninguno en las costas, solo un 0.1% en las capitales y entre el 0.3%-0.4% en Alicante y Castellón. Los resultados muestran una fuerte concentración de este grupo de hogares que son pobres energéticos **'porque son pobres'** en Castellón (9% del total de hogares) y también en las capitales y sus áreas metropolitanas (4.9% y 4.6% respectivamente). Por su parte, **la calidad de las viviendas** es el origen de la pobreza energética en Valencia (el 7% de los hogares), y en Alicante (6.4%) y una proporción algo más elevada en el interior y las áreas metropolitanas (7% en ambos casos) que en las capitales (6.3%) y en la costa (6.7%). Si solo se tienen en cuenta los hogares en *housing stress*, estas cifras se reducen a la mitad, con una mayor concentración en la provincia de Castellón (7.8%) y en las áreas metropolitanas y capitales (3.9% y 3.7% respectivamente).

Los patrones de concentración de la pobreza son similares a estos resultados, lo que implica que resolver problemas de pobreza se asociaría a reducir la pobreza energética (se podrían alcanzar los dos objetivos con la misma herramienta) y tendría mayores efectos en las concentraciones urbanas más grandes. Las acciones de rehabilitación energética de las viviendas tendrían un gran impacto ya que reduciría los niveles de consumo energético derivado casi exclusivamente del insuficiente aislamiento de las viviendas.

Por último, atendiendo a **la tenencia de vivienda**, son los propietarios y los hogares en cesión, los que más presentan situaciones de pobreza energética (11.47% y 11.71% respectivamente del total de hogares en cada fórmula), con un 10% en el caso de los inquilinos y una proporción mucho menor, del 5.2% de los inquilinos que pagan alquiler por debajo del precio del mercado.

Si se hace referencia a las **razones**, el mayor grupo que es pobre energético por **las tres razones son** los inquilinos y los hogares en cesión. Los primeros principalmente porque son **pobres** (6.71% de los hogares), mientras que los propietarios y los hogares en cesión sufren este problema **debido al tamaño** (4.4% y 5.8%), cuestión que hace referencia al dimensionamiento de la vivienda respecto a las necesidades del hogar. La razón de '***calidad y localización*'** afecta a un 7.05% de los hogares en propiedad, un 7.86% de los hogares en alquiler de mercado y a un 5.86% de los hogares en cesión.

En cuanto a los resultados en el caso de hogares en *housing stress*, los datos muestran un mayor peso **de la pobreza energética** en el grupo de los inquilinos de mercado: 6.36% debido a la pobreza, 5.61% debido a la baja calidad y problemas en la vivienda y un 1.33% de ellos por las tres razones. Los **propietarios muestran una estructura similar**: son pobres energéticos por ser pobres, el 2.1%, y tienen viviendas de baja calidad y problemas, el 2.47%. En este caso, el tamaño afecta a una proporción mayor de inquilinos (1.38%).

Los resultados de este trabajo sugieren que una parte de la responsabilidad de caer en la pobreza se encuentra en la cobertura de los costes energéticos y en la asociación de los hogares con la falta de una energía suficiente para disfrutar de una temperatura razonable.

## VII.- Demanda resuelta por el mercado y la Política de Vivienda

La evaluación de la demanda de vivienda pública potencialmente resuelta por el mercado es un análisis adicional realizado en este informe. Se fundamenta en las buenas condiciones que han reinado en la economía y el mercado de vivienda durante décadas, que se explican, y que han podido facilitar el acceso al mercado residencial a hogares que, en condiciones normales, hubiesen requerido apoyo público.

El apartado evalúa las condiciones de mercado que han permitido a una parte relevante de los hogares con rentas bajas, acceder al mercado. Tras el análisis, se sugieren medidas de política de vivienda que favorecerían el acceso por esta vía para hogares con baja renta. Una solución **mixta de política de vivienda para** favorecer el acceso (en propiedad pero también en alquiler) tendría que jugar en dos direcciones: la primera, de garantía (avalar al hogar que presenta un valor elevado en la tasa de solvencia reflejando un excesivo endeudamiento, de manera que el aval aumentase su garantía para el acceso a la vivienda) y, segunda, ayudar con subvenciones directas que reduzcan el esfuerzo en el pago, o tasa de accesibilidad. En cualquier

caso, y con la intensidad apropiada, la política de vivienda debería desarrollar instrumentos que (1) resolviesen la restricción crediticia aplicada por el sistema financiero, con flujos específicos de financiación con estos fines y (2) supliesen la falta de garantía y, por tanto, el mayor riesgo asociado a los créditos hipotecarios concedidos a estos hogares.

En el caso de los ratios para hogares en la línea de pobreza que quisieran acceder por primera vez (jóvenes hogares principalmente o inmigrantes), las principales medidas podrían ser: las ayudas al acceso en alquiler (con alquileres equivalentes y que no superen el 30% de los ingresos de los hogares pobres); la cesión de vivienda (en el caso de disponibilidad de oferta de unidades de parque público); medidas de garantía a estos hogares (en el caso de acceso en alquiler de unidades en el mercado, garantizar el pago por parte de la administración es una medida común en otros países y que podría ser eficiente) y medidas para atraer nuevas unidades para alquilar a estos hogares, que aumentarían la oferta.

En el caso de los hogares que ya disponen de una vivienda el trabajo cuantifica el número de ellos en 2015 distinguiendo entre hogares pobres y no pobres (7100 en situación de extrema necesidad residencial) y **focaliza el problema de la vivienda en la cobertura del coste residencial** y las dificultades de los hogares para atenderlo.

La mayor parte de los hogares con problemas de accesibilidad se encontrarían localizados, en 2015, en las provincias de Alicante y Valencia, con unas cifras de 107 mil y 85 mil hogares respectivamente. Alicante concentra una proporción mayor de hogares con *housing stress* (5.1%) que Valencia (3.7%), es decir, una mayor proporción de hogares con necesidad perentoria de vivienda están en la provincia del sur, y ambas tienen una proporción similar de hogares en máxima pobreza en vivienda. Este último grupo localiza en Alicante a 2.700 hogares y 1500 en la provincia de Valencia.

**Por áreas**, los hogares con problemas de accesibilidad se concentran en las capitales de provincia (67 mil hogares) y en la costa (63 mil), seguido del interior (47 mil) y con alrededor de 20 mil en las áreas metropolitanas y zonas no identificadas. Esta concentración en las capitales y en la costa (no capital) se repite si se analiza el *housing stress*, con un efecto sobre 54 mil hogares en las capitales y 62 mil en las costas. Sin embargo, las situaciones extremas de pobreza en vivienda identificadas por el IAM se concentran en las capitales de provincia (2400 hogares) y en el interior (1700 hogares).

- **Conciliación entre oferta y demanda**

En un ejercicio de aproximación a las necesidades y su cuantificación, el trabajo identifica la existencia de un déficit de vivienda pública sobre las (computadas) existentes para atender nuevas demandas de urgencia de alrededor de 3700 unidades en toda la Comunitat Valenciana. Las nuevas unidades deberían concentrarse donde hay mayores necesidades (provincias de Alicante y Valencia y, dentro de ellas, básicamente en las capitales). Habrían excedentes en las áreas metropolitanas y en la costa.

Si se amplía el cómputo de necesidades a la población en *housing stress* (es decir, a aquellos hogares en los cuatro primeros deciles de menor renta y que presentan un valor del ratio mayor del 30%), una eventual contracción del ciclo económico que hiciese que estos hogares pudiesen quedar sin viviendas haría que las necesidades aflorasen principalmente en la provincia de Alicante y en las ciudades de la costa (no capitales), con un cómputo de necesidades superiores a las 20 mil unidades de vivienda, y una cifra mucho menor en el resto de ámbitos.

**- Las medidas de política de vivienda**

Las necesidades de vivienda de la población residente han quedado identificadas como las derivadas de (1) las pautas demográficas básicas (la formación de nuevos hogares y la migración de hogares), (2) las demandas de reposición en el caso de viviendas en mal estado, y (3) las necesidades derivadas de la pérdida de las viviendas tras la crisis. Mientras las dos primeras representan demandas de vivienda que entran de forma paulatina al mercado en procesos estables en el tiempo, a la vez que se asocian al proceso de crecimiento económico, la última puede ser el resultado de un shock de distinta naturaleza que genere situaciones indeseables de falta de vivienda en la población. Los cambios súbitos ocurridos durante esta década son evidencia de la necesidad de desarrollar medidas que puedan paliar sus efectos.

Se formulan las siguientes recomendaciones para los diseños de política:

1.- Necesidad de definir y combinar medidas de política de oferta y demanda simultáneamente.
2.- De oferta, mediante el aumento y la renovación del parque público propiedad de la AAPP. Este aumento se realizaría, o bien construyendo unidades y rehabilitando las existentes, o bien llegando a acuerdos de redefinición de las viviendas VPO en propiedad vacías existentes, o una combinación de ambas medidas.

Desde la oferta, habrían cinco vías de intervención: La *primera vía* sería la rehabilitación del parque existente, o la utilización del ya construido y que se encuentra vacío como resultado de su formulación legal. La *segunda vía* implicaría el desarrollo de acuerdos con propietarios privados para el alquiler social de sus viviendas. Una *tercera vía* sería la construcción de nuevas unidades. La *cuarta vía* sería la adaptación y diseño de nuevas fórmulas de financiación de la vivienda social a las nuevas condiciones del mercado financiero, donde el esquema financiero debe considerar que la vivienda social es un bien de ciclo de vida largo. La *quinta vía*, implicaría la participación de la iniciativa privada en la construcción y gestión de la vivienda pública con este fin (como solicita la UNECE) y de gestión eficiente que facilitase una iniciativa de colaboración público-privada.

Desde la demanda, deberían desarrollarse instrumentos que (1) resolviesen la restricción crediticia aplicada por el sistema financiero, con flujos específicos de financiación con estos fines y (2) supliesen la falta de garantía y, por tanto, el mayor riesgo asociado a los créditos hipotecarios concedidos a estos hogares y (3) utilizase las transferencias directas que cubran los diferenciales de pago a los hogares con problemas.

Dada la debilidad de los presupuestos, y teniendo en cuenta la tendencia general al control presupuestario de las AAPP, las medidas potencialmente aplicables tienen un ámbito reducido como consecuencia de la debilidad de los recursos existentes. Las medidas deberían tender a la **autofinanciación sostenible**, es decir, medidas precisas con retornos (procedentes de la gestión de los activos o de la inversión a largo plazo), obtención de financiación a fondo perdido para su realización (del presupuesto pero también externos a la AAPP como ocurre en otros países como en Holanda, aunque también hay casos de fórmulas de financiación privada para construir vivienda pública en algunos países de latinoamérica) y definición de fórmulas de financiación adaptadas a la forma de provisión.

El listado de medidas de intervención deja patente que la propuesta de medidas de política debería ir acompañada de un sistema de monitorización y seguimiento de hogares y efecto de las ayudas con el fin de garantizar su eficiencia, por un lado, y de identificar la potencial aparición de nuevas situaciones que requieran de intervención.

## VIII.- El gasto en vivienda

El informe analiza los balances consolidados de la GV y de los Ayuntamientos para extraer los gastos realizados en vivienda en la Comunitat Valenciana desde 2004 a 2014 en que

las estadísticas están disponibles. El análisis muestra que el total de gasto en vivienda es equivalente a un 0.70% del PIB de la CV, valor que cae por debajo del 0.5% en 2011 y se mantiene en el 0.37% en el último año considerado (2014). El peso sobre sus respectivos VAB es del 0,65% en Valencia, 0,6% en Alicante, 0,45% en Castellón y 0,005% en las Diputaciones (computanto el PIB de la GV), y un 0,15-0,24% en el caso de los gastos en vivienda de la GV, todo ello con anterioridad al comienzo de la fase más grave de la crisis. Desde 2010 estas tasas (tanto la participación en el gasto como la proporción sobre el PIB del gasto en vivienda) caen hasta la mitad de los valores mencionados, con 2012 siendo un año en que la GV no ejecutó gastos en esta partida. El total de gasto en **vivienda y urbanismo** supone alrededor del 13% del total de gastos ejecutados por los Entes Locales (13%-14% en los de Alicante y Castellón y un 16,5% en los de Valencia), y un 1,4%-2% en el caso de los gastos directos de la Generalitat Valenciana. Como tónica general, la i**nversión y la gestión del parque acaparan unas cifras de gasto reducidas, que se han podido observar desde las liquidaciones de los presupuesto**s.

Ha habido una ausencia de intervención presupuestaria de esta política durante la crisis. Los datos indican que las medidas de políticas públicas de vivienda se retiran de aquellas áreas donde las necesidades residenciales aparecen de forma súbita y severa. Posiblemente, la falta de evidencia anterior sobre la desprotección residencial y la lentitud en la reacción del sector público ante la severidad de esta crisis, esté detrás de este hecho.

# *Estudio sobre la situación de la vivienda pública en la Comunitat Valenciana*

## GLOSARIO DE TÉRMINOS

**Autora: Paloma Taltavull**

**Equipo de investigación:**
**Francisco Juárez**
**Magdalena Teska**
**Ana María Martínez**
**Antonio Escudero**

# GLOSARIO DE TÉRMINOS

**Accesibilidad (*affordability*):** en relación a la vivienda indica si el gasto en la misma es razonable en relación a los ingresos. Una vivienda es accesible si los gastos en vivienda permiten a los hogares disponer de ingresos suficientes para satisfacer otras necesidades básicas como comida, ropa, transporte, atención médica, educación (NHS, 1991:3).[1] Para identificar a aquellos hogares con problemas de accesibilidad se calcula el Ratio de accesibilidad (véase Ratio de accesibilidad).

**Área Metropolitana**: para este documento se clasifica como poblaciones pertenecientes al Área Metropolitana a aquellas que se encuentra en un radio de 15 km de las capitales de provincia.

**Autocorrelación espacial:** la autocorrelación espacial (AE) es la concentración o dispersión de los valores de una variable en un mapa. La AE refleja el grado en que objetos o actividades en una unidad geográfica son similares a otros objetos o actividades en unidades geográficas próximas (Goodchild, 1987)[2].

**Calificación (recalificación) vivienda:** La calificación de una vivienda determina el uso, características y precio de las mismas. Uno de los mecanismos de intervención en Política de vivienda es la puesta a disposición en el mercado de viviendas protegidas. La calificación de una vivienda como protegida la otorga la comunidad autónoma en la que se encuentra quien verifica que cumple una serie de características sobre dimensiones máximas y precio máximo (de venta o renta). En función del tipo de protección que tenga la vivienda quedará fijado el precio máximo de la misma (de compra o la renta mensual máxima en el caso del alquiler), el nivel de renta de la persona que la pueda adquirir y las ayudas a las que tendrá derecho.

[1] NHS 1991. The affordability of Australian housing. National Housing Strategy, no. 2.
[2] Goodchild, M. F. (1987). A spatial analytical perspective on geographical information systems. *International journal of geographical information system*, *1*(4), 327-334.

**Deciles:** Los deciles, así como los cuartiles, percentiles… son medidas de posición que divide un conjunto de datos con el mismo número de individuos. En el caso de los deciles son los nueve valores que dividen una serie de datos en diez partes iguales.

**Demanda Solvente:** En el mercado inmobiliario hace referencia a Aquella parte de la demanda que dispone de recursos suficientes para acceder a la propiedad/alquiler de un inmueble. Hace referencia a la capacidad de pago de las cantidades comprometidas (cuota del alquiler/cuotas hipotecarias).

**DTi (**Debt to income): (véase ratio de Accesibilidad)

**ECV**: Encuesta de Condiciones de Vida. Es una encuesta anual dirigida a hogares, que tuvo su antecesora en el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE), realizado durante el periodo 1994-2001. Esta encuesta pertenece al conjunto de operaciones estadísticas armonizadas para los países de la Unión Europea.

**EIGE:** la Entidad de Infraestructuras de la Generalitat (*EIGE*) es una entidad de derecho público, dependiente de la Generalitat Valenciana, que nace como instrumento para el desarrollo de las políticas autonómicas en materia de vivienda e infraestructuras.

**EPEE:** Consorcio Europeo de Pobreza Energética y Eficiencia energética

**Fórmulas de tenencia:** forma en la que se detenta la posesión de la vivienda, en propiedad (con hipoteca o sin hipoteca) en alquiler a precio de mercado, en alquiler a precio inferior al mercado, cesión gratuita y otras.

**Hogar:** Según el INE (Instituto Nacional de Estadística)[3], se considera hogar al conjunto de personas que residen habitualmente en la misma vivienda. Las diferencias entre hogar y familia son: a) El hogar puede ser unipersonal, mientras que la familia tiene que constar, por lo menos, de dos miembros; b) Los miembros de un hogar multipersonal no tienen necesariamente que estar emparentados, mientras que los miembros de una familia sí.

**Housing Stress (HS):** el housing stress (HS) es una medida especifica de la capacidad de acceso a la vivienda de los hogares con menores niveles de ingresos. Se calcula para aquellos hogares que se encuentran en el percentil 4º o inferior de la distribución de la

[3] INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) 2004. Definiciones censales básicas. Documento de trabajo. Disponible en : http://www.ine.es/censo2001/6.pdf

renta en la región, es decir, sólo se computan aquellos hogares que pertenecen a cualquiera de los cuatro primeros deciles de menor renta. Con esta acotación, el ratio captura la situación específica en cuanto a dificultades en el pago de la vivienda, de los hogares de menor renta. Su fórmula de cálculo es la misma que la del ratio de accesibilidad (es decir, la razón entre los pagos por vivienda y los ingresos del hogar en un año) y su límite de referencia es el 30% también, aunque, en este caso, las tasas medias más habituales son sustancialmente mayores a ese valor mostrando las dificultades residenciales asociadas a los hogares más modestos.

**IAM (Índice de Accesibilidad Máxima):** Es un indicador de accesibilidad que permite identificar los casos extremos de pobreza en vivienda. Se calcula como la razón entre el Ratio de Accesibilidad Máxima (RAM) y el Ratio de Accesibilidad del Hogar (RA) (ver las definiciones de cada uno). Normalmente, el RAM, al medir la máxima parte de la renta de un hogar que podría destinar a pagar la vivienda, es mayor que el RA, por lo que el IAM tiene la capacidad de identificar las dificultades cuando se acerca a la unidad, que es el punto en que los dos ratios tienen el mismo valor. Así, este índice reconoce los hogares con problemas extremos de accesibilidad cuando su valor es igual a la unidad o menor. Mayores valores de este índice reflejan menores problemas de accesibilidad extrema.

**Índice de Gini:** el índice de Gini es una medida de la desigualdad muy utilizada en los análisis de la distribución de la renta. Su valor mide la diferencia entre la distribución real del indicador analizado y la distribución perfecta o equitativa. Esta última tendría un valor del índice de Gini de la unidad. Cuanto mayor valor se obtenga en el índice de Gini, mayor será la desigualdad. En el caso de la renta un índice de Gini más elevado muestra una peor distribución de la renta.

**LIHC (Low Income, High Cost) :** indicador Británico que intenta recoger los problemas de pobreza energética. Enfoca el problema hacia la renta residual de tal forma que un hogar es pobre energético si tiene que cubrir unos costes por este concepto que están por encima del promedio (la mediana) nacional, o si, en el caso en que gastaran esa cantidad, se les quedase un ingreso residual por debajo de la línea de pobreza oficial.

**LTV (Loan To Value):** relación crédito(préstamo)/valor. En una operación hipotecaria, muestra el porcentaje de préstamo concedido en relación al precio de tasación del inmueble.

**Media:** en matemáticas y estadística, la media aritmética (también llamada promedio o media) de un conjunto finito de números es el valor característico de una serie de datos cuantitativos, objeto de estudio que parte del principio de la esperanza matemática o valor esperado. Se obtiene a partir de la suma de todos sus valores dividida entre el número de sumandos. Cuando el conjunto es una muestra aleatoria recibe el nombre de media muestral siendo uno de los principales estadísticos muestrales.

**Mediana:** en matemáticas y estadística, la mediana representa al valor de la variable de posición central dentro de un conjunto de datos organizados. Esto quiere decir que el conjunto de datos iguales o menores que la mediana supondrán el 50% de los datos, mientras que los datos mayores representarán el 50% restante.

**Modelo de Asignación Generalista**: en política de vivienda hace referencia a cuando las ayudas no están exclusivamente destinadas a los grupos más desfavorecidos.

**Modelo de Asignación Residual**: en política de Vivienda, modelo que desarrolla medidas destinadas a garantizar el derecho a la vivienda a la parte más vulnerable de la población, normalmente en situaciones límite de pobreza y que deben cumplir unos criterios de selección fijados. La asignación es en alquiler, y las cuotas que el hogar satisface por esa vivienda se suelen basar en el nivel de los ingresos del hogar, generándose adicionalmente transferencias a través de subsidios de vivienda u otras formas de beneficios sociales disponibles. (UNECE, 2015).[4]

**PAH:** Plataforma de afectados por la hipoteca.

**Pobreza (relativa):** en este documento se utiliza el concepto de pobreza relativa monetaria. Un hogar se considera en riesgo de pobreza si su renta mensual por unidad de consumo es inferior al 60% de la mediana de la distribución de la renta por unidad de consumo de la población (que sería el umbral de riesgo de pobreza relativo). Se considera que los hogares por debajo de dicho umbral (es decir, que se encuentran en la línea de pobreza o por debajo) no tienen los ingresos necesarios para satisfacer todas o parte de

[4] UNECE (2015), Social Housing in UNECE region. Models, Trends and Challenges. United Nations Economic Commission for Europe

las necesidades básicas, por lo que son pobres monetarios. Esta medición de la pobreza no evalúa la pobreza absoluta, sino el número y la situación de aquellos hogares que tienen ingresos bajos en relación al conjunto de la población.

**Pobreza absoluta:** se define como la situación en la cual no están cubiertas las necesidades básicas del individuo, es decir, existe carencia de bienes y servicios básicos (normalmente relacionados con la alimentación, la vivienda y el vestido). Este concepto de pobreza está fuertemente relacionado con la miseria y se debería poder aplicar por igual en todos los países o sociedades. Una persona considerada pobre siguiendo este criterio se califica de la misma forma en todo el mundo (INE, 2004)[5].

**Pobreza en vivienda:** situación en la que los pagos por vivienda hacen caer al hogar por debajo de la línea de pobreza.

**Ratio de accesibilidad** (Ra)**:** (ratio de capacidad de pago, DTI (Debt to Income). Este ratio relaciona los pagos totales anuales por la vivienda sobre los ingresos anuales de la unidad familiar. Esta medida permite identificar la proporción de ingresos que no debe superarse cuando se paga por una vivienda de tamaño y calidad adecuados, estableciendo una relación explícita de los gastos de la vivienda con los ingresos como una norma mediante la cual se pueden medir las circunstancias reales del hogar. A partir de un determinado límite (30% en la literatura) se considera que el esfuerzo de pago es excesivo, y se considera que la vivienda no es accesible.

**Ratio de Accesibilidad Máxima;** Es la máxima proporción de ingresos que un hogar puede gastar en vivienda sin caer por debajo de 2/3 de la línea de pobreza. Se trata de un ratio de control que se utiliza para calcular el índice de Accesibilidad Máxima (IAM).

**Ratio de Solvencia**: muestra la relación entre el precio de la vivienda sobre el ingreso o renta disponible total anual de la familia e indica el tiempo en años que ha de transcurrir hasta que la vivienda quede totalmente pagada si el hogar dedicase toda su renta sólo a cubrir el coste. Este ratio es un indicador de la solvencia del hogar, de manera que a menor valor, mayor solvencia. El valor que se asume como de "ausencia riesgo" oscila entre 3 y

[5] INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) 2004. La pobreza y su medición. Documento de trabajo. Disponible en : http://www.ine.es/daco/daco42/sociales/pobreza.pdf

4. Es también un indicador del nivel de endeudamiento del hogar en el mismo sentido: a mayor valor se asume que el hogar está en mayor riesgo debido al endeudamiento.

**REIT** (**Real Estate Investment Trust);** vehículo de inversión nacido en Estados Unidos en la década de los 60. Son sociedades de inversión dueñas de activos inmobiliarios cuyos ingresos proceden fundamentalmente de los alquileres de los mismos. Nacen con el objetivo de que las inversiones a gran escala en bienes inmuebles fueran accesibles también a los pequeños inversores.

**Sareb:** Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria.

**Shelter poor:** Pobre en vivienda

**SOCIMI (Sociedades Cotizadas Anónimas de Inversión en el Mercado Inmobiliario):** son la versión española de los Reit (véase Reit). En España, fueron aprobadas a través de la ley 11/2009 y a finales de 2012, el Gobierno introdujo cambios en su normativa. Entre sus característica: El 80% de los ingresos que genere la compañía debe proceder del alquiler; se puede crear una SOCIMI con un único inmueble y un capital social mínimo de cinco millones de euros; anualmente se reparte el 80% de los beneficios obtenidos por rentas de alquiler, el 50% de las ganancias por ventas de activos y el 100% de lo obtenidos de otras Socimi o Reit; están exentas del pago del Impuesto de Sociedades y tienen una fuerte bonificación (95%) en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; Las Socimi cotizan en el MAB, Mercado Alternativo Bursátil.

**Unidad de consumo**: escala de equivalencia para calcular el ingreso/renta ponderado por individuo en el hogar. Trata de reflejar la realidad de los hogares basándose en las teorías de la existencia de economías de escala, que implican que el aumento del número de miembros de un hogar no tiene porque ir acompañado del mismo aumento proporcional de ingresos para conservar el mismo bienestar (por compartirse los gastos del hogar, vivienda, electrodomésticos etc.). Estas teorías sostienen principalmente que las pautas de consumo de los niños son diferentes a las de los adultos y que esta diferencia debe reflejarse en el número de unidades de consumo del hogar. Se calculan utilizando lo que se llama una escala de equivalencia. En este documento se utilizad la escala de la Organización para la cooperación y el desarrollo económico (OCDE) modificada. A cada

componente del hogar se le otorga un peso, al primer adulto (1), al segundo adulto y siguientes (0.5) y a los menores de 14 años (0.3)[6].

**Vivienda pública:** en este informe se refiere a las unidades que se encuentran a disposición de las distintas AAPP (Administraciones Públicas) para llevar a cabo su política social de apoyo a los hogares que no tienen recursos, con el fin de cubrir la necesidad residencial de aquellos que no cumplen los requisitos para la asignación a través del mercado. Esto implica que las VPO o las viviendas construidas con intervención de la Administración Pública para la venta pero que utiliza el mercado como mecanismo de asignación, no están incluidas.

**VPO:** Vivienda de Protección Oficial.

**VPP**: Viviendas de Protección Pública

**Winter Package**: propuesta legislativa de la Comisión Europea para alcanzar los objetivos climáticos europeos del Acuerdo de París (véase acuerdos de París). Las propuestas regulatorias de la UE tienen como uno de sus principales objetivos la integración y el fomento de las energías renovables.

[6] INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) 2004. La pobreza y su medición. Documento de trabajo. Disponible en : http://www.ine.es/daco/daco42/sociales/pobreza.pdf